

Nel corso dell'anno sono state condotte ispezioni a carattere generale presso intermediari selezionati sulla base di un modello econometrico per l'individuazione di soggetti che effettuano un numero di segnalazioni sottodimensionato rispetto alle caratteristiche della propria operatività e del contesto in cui operano. Sono stati altresì presi in considerazione gli indicatori di rischio elaborati dall'Unità congiuntamente con la Vigilanza della Banca d'Italia⁶⁵.

Nell'attività ispettiva sono emersi fatti di possibile rilievo penale che sono stati oggetto di denuncia all'Autorità giudiziaria da parte della UIF, nonché violazioni di natura amministrativa in relazione alle quali l'Unità ha avviato i procedimenti sanzionatori di competenza, trasmettendo i verbali di contestazione al MEF per lo svolgimento del successivo *iter*.

6.2. Le procedure sanzionatorie

Nel 2014 sono stati avviati 11 procedimenti (6 a seguito di accertamenti ispettivi e 5 sulla base di analisi cartolari) per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per omessa segnalazione di operazione sospette (cfr. *Tavola 6.2*). Nel complesso la UIF ha contestato operazioni non segnalate per un importo di circa 18,3 milioni di euro.

La riduzione del numero di procedure sanzionatorie per omessa segnalazione avviate negli ultimi anni è da ricondurre, oltre che a più elevati livelli di collaborazione attiva, al riorientamento dello strumento ispettivo dalla tradizionale funzione di verifica di *compliance* a finalità conoscitive e di analisi di nuovi fenomeni e operatori.

Con riferimento alla legge sull'oro, la UIF ha curato nel 2014 l'istruttoria di 8 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo di dichiarazione riguardante operazioni di trasferimento o commercio di oro di valore pari o superiore a 12.500 euro.

Nello stesso anno è stata condotta l'istruttoria di 8 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo di congelamento di fondi e di risorse economiche disposto in base alla normativa di contrasto al finanziamento del terrorismo.

Tavola 6.2

Irregolarità di rilievo amministrativo					
	2010	2011	2012	2013	2014
Omessa segnalazione di operazione sospetta	29	62	39	29	11
Omessa dichiarazione per operazioni oro	9	11	7	7	8
Omesso congelamento per terrorismo	-	2	-	7	8

La UIF, nell'ambito delle istruttorie delle procedure sanzionatorie relative alle due ultime categorie di violazioni sopra menzionate, ha provveduto all'audizione degli interessati che ne hanno fatto richiesta e ha trasmesso le relazioni illustrative al MEF, competente per il prosieguo del procedimento e l'irrogazione delle sanzioni.

⁶⁵ Si veda il § 5.3.

7. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ

7.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

Nel 2014 si è registrato un picco nel numero delle richieste di collaborazione formulate dall'Autorità giudiziaria alla UIF. Sono pervenute 265 richieste della specie, da cui sono scaturite 393 risposte, comprensive dei seguiti alla prima interlocuzione connessi alle ulteriori informazioni pervenute all'Unità, anche mediante attivazione delle omologhe controparti estere (cfr. *Tavola 7.1*).

Tavola 7.1

Collaborazione con l'Autorità giudiziaria					
	2010	2011	2012	2013	2014
Richieste d'informazioni dall'Autorità giudiziaria	118	170	247	216	265
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria	240	172	217	445	393

Le diverse forme di collaborazione tra la UIF e la Magistratura determinano rilevanti sinergie tra l'attività di prevenzione e quella di repressione. Quest'ultima si avvantaggia dell'ampio patrimonio informativo e delle capacità di analisi dell'Unità.

Forme di
collaborazione

La UIF, grazie allo scambio informativo con l'Autorità giudiziaria, è in grado di esercitare più incisivamente le proprie funzioni e di ampliare le proprie conoscenze su tipologie e prassi criminali, particolarmente utili anche a individuare più efficacemente indicatori di anomalia e schemi rappresentativi di comportamenti anomali; questi, diffusi tra intermediari e operatori, ne accrescono le capacità di collaborazione attiva.

L'Unità ha svolto approfondimenti nell'ambito di indagini relative a ipotesi di reati attinenti al settore finanziario, come la raccolta abusiva del risparmio, l'esercizio di attività finanziaria in mancanza delle prescritte autorizzazioni e le truffe fiscali di notevoli dimensioni o a carattere internazionale. Altre ipotesi di reato per le quali è stato richiesto il contributo dell'Unità hanno riguardato l'appropriazione indebita, la corruzione, i reati fiscali, la bancarotta fraudolenta e la truffa aggravata ai danni dello Stato. L'Unità ha inoltre svolto approfondimenti nell'ambito di indagini relative a ipotesi di riciclaggio a opera della criminalità organizzata.

Nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali la UIF può rilevare specifiche circostanze di reato, le quali vengono portate all'attenzione della competente Autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 331 c.p.p., con una denuncia diretta ovvero indirettamente attraverso gli Organi investigativi, destinatari delle relazioni tecniche poste a corredo delle segnalazioni di operazioni sospette.

Denunce
ex art. 331 c.p.p.

Qualora sia a conoscenza di indagini in corso, l'Unità fornisce alla Magistratura informative, acquisite prevalentemente in sede ispettiva.

La *Tavola 7.2* mostra come, rispetto al 2013, siano quasi triplicate le informative utili a fini di indagine, mentre sono diminuite le denunce effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche.

Tavola 7.2

Segnalazioni all'Autorità giudiziaria			
	2012	2013	2014
Denunce ex art. 331 c.p.p.	158	190	85
<i>di cui:</i>			
<i>Presentate all'Autorità giudiziaria</i>	9	12	7
<i>Effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche trasmesse agli Organi investigativi</i>	149	178	78
Informative utili a fini di indagine	8	8	23

Collaborazioni con
Organi investigativi

Nel 2014 sono proseguiti i rapporti di tipo consulenziale tra la UIF e talune Procure della Repubblica impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata, alla corruzione e all'evasione fiscale, con risultati pubblicamente riconosciuti in indagini articolate e delicate. Tali rapporti sono stati particolarmente intensi con le Procure di Roma, Milano, Napoli e Palermo. È proseguita proficuamente la collaborazione già instaurata con la DNA e, per il suo tramite, con alcune Direzioni Distrettuali.

Le collaborazioni sono condotte nel rispetto della distinzione di ruoli, obblighi e metodi stabilita dall'ordinamento. La UIF adotta tutte le misure ritenute idonee a salvaguardare la tempestività e la riservatezza delle informazioni in suo possesso, anche attraverso il crescente ricorso a canali telematici.

L'Unità è assiduamente coinvolta nelle iniziative formative rivolte ai magistrati ordinari in tirocinio organizzate dalla Scuola Superiore della Magistratura⁶⁶.

7.2. La collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze e il Comitato di Sicurezza Finanziaria

La UIF collabora con il MEF fornendo il proprio contributo tecnico con riguardo alla definizione delle politiche di prevenzione, all'elaborazione della normativa che regola la materia, all'attività sanzionatoria, a quella di raccordo con gli organismi internazionali.

L'Unità partecipa al CSF, istituito presso il MEF, nel quale sono rappresentate tutte le autorità impegnate nel sistema di prevenzione; in tale ambito, il contributo della UIF ha assunto particolare rilievo nella valutazione nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, elaborata anche al fine di ottemperare alle indicazioni del GAFI.

Prosegue la collaborazione con le autorità partecipanti al "tavolo tecnico" costituito presso il Ministero allo scopo di esaminare periodicamente quesiti formulati dagli operatori e, più in generale, questioni interpretative della normativa antiriciclaggio.

⁶⁶ Si veda il § 9.5.

7.2.1. *L'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*

Nel mese di luglio del 2014, il CSF ha approvato il primo Rapporto sull'*Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo* (*National Risk Assessment*, NRA). Una sintesi del Rapporto è stata presentata al pubblico nel mese di dicembre scorso⁶⁷. Il NRA riflette e mette in condivisione le esperienze di tutte le autorità amministrative, investigative e giudiziarie coinvolte nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; esso costituisce pertanto un importante strumento per orientare sia l'attività operativa di contrasto sia gli interventi normativi in materia.

L'analisi, ora prevista dalla quarta Direttiva, ha preso avvio su iniziativa del CSF nel 2013 in osservanza della prima delle 40 Raccomandazioni del GAFI, in base alla quale i singoli Stati devono sviluppare, con riferimento al proprio territorio nazionale, un'autovalutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e attuare misure per mitigare efficacemente le criticità individuate.

Il quadro internazionale

La valutazione sarà ripetuta tra tre anni; successivamente sarà svolta con cadenza quinquennale. L'analisi potrà essere peraltro integrata qualora emergano nuove minacce o vulnerabilità di rilievo.

I lavori per la predisposizione del documento sono stati svolti da un gruppo costituito nell'ambito del CSF con esperti provenienti dalle autorità partecipanti al Comitato, tra cui la UIF, e da altre amministrazioni con competenze specifiche sui temi di interesse. Il gruppo si è avvalso anche del contributo di esperti provenienti dal mondo accademico, con cui sono state organizzate sessioni di approfondimento. Si sono altresì svolti incontri con rappresentanti del settore privato e delle associazioni di categoria, per un confronto sia sulla metodologia sia sui risultati ottenuti.

Il gruppo di lavoro

L'analisi è stata condotta definendo il rischio potenziale di riciclaggio connesso ai proventi dei reati presupposto e ad alcune criticità del contesto italiano. Sono stati quindi individuati profili di vulnerabilità nei presidi di prevenzione, investigativi e repressivi istituiti per fronteggiare tale rischio, in modo da valutare le azioni da intraprendere per mitigarli.

L'esercizio pone in luce che la minaccia all'economia nazionale rappresentata dal fenomeno del riciclaggio è da ritenersi molto significativa anche in considerazione della gravità delle principali condotte che producono proventi da riciclare: corruzione; reati fallimentari, societari e fiscali; usura; narcotraffico; gioco d'azzardo; gestione del traffico illecito di rifiuti; sfruttamento sessuale e traffico di esseri umani. Tali attività illecite sono spesso gestite direttamente dalla criminalità organizzata. I rischi di queste minacce, inoltre, sono amplificati da alcune criticità del sistema economico-sociale italiano derivanti dall'intenso utilizzo del contante e dalla diffusa presenza dell'economia sommersa.

L'analisi delle minacce

La gravità delle minacce individuate e la significatività di alcune delle vulnerabilità riscontrate confermano l'importanza dell'articolato e stringente sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo costituito nel nostro paese.

Per ciò che attiene alle competenze della UIF, è analizzata l'attività di approfondimento finanziario delle SOS, processo cardine dell'apparato di prevenzione

I presidi

⁶⁷ Il Rapporto è disponibile sul sito del MEF.

del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Ne emerge un giudizio positivo: secondo quanto riportato nel Rapporto il notevole aumento delle segnalazioni da parte dei soggetti obbligati, anche se in modo non omogeneo da parte di tutte le categorie di segnalanti, costituisce un patrimonio informativo che l'Unità gestisce con sofisticati strumenti informatici e procedure di attribuzione di livelli di rischio. Il significativo numero di segnalazioni connesse a procedimenti penali o di interesse investigativo è un valido indicatore dell'efficacia dell'attività della UIF.

Sono poste in luce alcune carenze del quadro normativo, quali il mancato accesso dell'Unità ai dati investigativi; nondimeno vengono apprezzate le azioni intraprese dalla UIF e dagli Organi investigativi per mitigarne le ricadute negative.

La UIF ha partecipato attivamente alle fasi di progettazione ed elaborazione della valutazione nazionale, fornendo le informazioni e le *expertise* disponibili al proprio interno a fini di definizione e validazione dei dati e delle metodologie. L'Unità ha contribuito all'individuazione delle minacce e delle vulnerabilità, mettendo a disposizione i risultati delle proprie analisi strategiche rivolte all'identificazione delle aree e dei comportamenti a maggior rischio e alla prioritizzazione degli interventi.

In merito all'analisi delle minacce, la UIF ha collaborato alla rassegna delle stime finanziarie disponibili per valutare i proventi dei reati presupposto, anche al fine di validare su base statistica il ranking finale delle minacce. I risultati preliminari dello studio sull'uso del contante⁶⁸ sono stati utilizzati per valutare le criticità di sistema del contesto italiano. Le tipologie collegate all'approfondimento finanziario delle SOS sono state condivise con il gruppo di lavoro.

Gli interventi

La parte conclusiva del rapporto analizza gli interventi da intraprendere distinguendoli per settore e per processo e indicandone il livello di priorità. Oltre a misure specifiche previste per i diversi settori, a livello di sistema i principali interventi sono stati individuati nel miglioramento delle statistiche giudiziarie, nella criminalizzazione dell'auto-riciclaggio e nello sviluppo di protocolli tra UIF, DIA e NSPV per la collaborazione internazionale.

L'azione della UIF, nelle materie e nelle attività di sua competenza, è stata nell'anno 2014 coerente con i risultati dell'analisi e con la percezione dei rischi, cui essa stessa ha contribuito fornendo valutazioni e approfondimenti.

Lo stesso riassetto organizzativo dell'Unità, attuato alla fine del 2014, si è focalizzato su taluni specifici punti di attenzione. Sono state create apposite strutture per il terrorismo e l'attività ispettiva. È stata potenziata l'attività di gestione integrata delle informazioni, prevedendo una Divisione specializzata; si è continuato a investire nel progetto datawarehouse. È proseguita l'attività di formazione e confronto con i segnalanti attraverso incontri diretti e progetti sperimentali di disseminazione di dati e indicatori ai singoli intermediari.

7.2.2. Liste di soggetti "designati" e misure di congelamento

Il d.lgs. 109/2007 assegna alla UIF il compito di verificare l'osservanza da parte degli intermediari delle misure di congelamento di fondi e di risorse economiche; tali sanzioni finanziarie (*targeted financial sanctions*, nella terminologia del GAFI) sono

⁶⁸ Si veda il Riquadro nel § 5.3.

essenzialmente riconducibili al contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

In quest'ambito la UIF cura anche la raccolta delle informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai fondi e alle risorse economiche sottoposti a congelamento e agevola la diffusione delle liste dei soggetti designati e delle successive modifiche.

Nel corso del 2014 la UIF ha ricevuto complessivamente 35 comunicazioni relative a congelamenti di fondi nei confronti di soggetti (persone fisiche e giuridiche) inclusi nelle liste dei destinatari di sanzioni finanziarie internazionali. Nella maggior parte dei casi si tratta di aggiornamenti relativi alla movimentazione effettuata su conti intestati a banche iraniane e siriane designate, per le quali il CSF ha disposto specifiche autorizzazioni nel rispetto della normativa comunitaria.

A seguito dell'entrata in vigore delle restrizioni commerciali e finanziarie nei confronti della Russia – Reg. (UE) 833/2014 – la competenza autorizzatoria del CSF è stata estesa ai finanziamenti concessi e all'assistenza finanziaria e tecnica, diretta o indiretta, prestata a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo avente residenza o sede in Russia, in connessione a tecnologie relative all'industria petrolifera. Le stesse autorizzazioni sono necessarie se tali tecnologie sono destinate a un uso in Russia, indipendentemente dalla residenza o sede della persona, entità od organismo che faccia richiesta dei finanziamenti o dell'assistenza. L'insieme dei servizi oggetto di restrizione è piuttosto ampio e comprende sovvenzioni, prestiti e assicurazione dei crediti all'esportazione finalizzati alla vendita, alla fornitura, al trasferimento o all'esportazione di prodotti connessi all'industria petrolifera, nonché la prestazione della relativa assistenza tecnica e finanziaria.

Tavola 7.3

Misure di congelamento					
	Rapporti e operazioni sottoposti a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi congelati		
			EUR	USD	CHF
Talibani e Al-Qaeda	53	38	102.969	1.408	50
Iran	60	14	8.432.443	3.562.354.032	37.593
Libia	8	6	125.830	132.357	-
Tunisia	1	1	50.625	-	-
Siria	28	5	20.605.818	240.324	151.897
Costa d'Avorio	3	1	1.700.214	34.816	-
Ucraina/Russia	5	2	812.956	-	-
TOTALE	158	67	31.830.855	3.562.762.937	189.540

La Tavola 7.3 mostra che alla fine del 2014 le risorse complessivamente sottoposte a misure di congelamento ammontavano a circa 32 milioni di euro, 3,6 miliardi di dollari USA e poco meno di 200 mila franchi svizzeri, riconducibili a 67 soggetti. La diminuzione, rispetto all'anno precedente, dei fondi in dollari esposti alla voce "Talibani e Al-Qaeda" deriva dall'avvenuto *delisting* di un soggetto, con conseguente sblocco dei fondi di pertinenza.

Nel corso del mese di gennaio 2014, a seguito della stipula di un accordo diplomatico con l'Iran per una soluzione a lungo termine alla questione nucleare, sono stati innalzati i limiti per i trasferimenti di fondi da e verso soggetti iraniani. La soglia per l'obbligo di notifica preventiva al CSF è passata da 10 mila a 100 mila euro; quella per l'obbligo di autorizzazione da 40 mila a 400 mila euro.

A seguito di tali modifiche il numero di istanze di autorizzazione al trasferimento di fondi da o verso soggetti iraniani si è considerevolmente ridotto passando dalle oltre 4.300 del 2013 a circa 1.400 nel corso del 2014. Tutte le istanze sono state esaminate dal CSF, autorità nazionale competente in materia, e dalla Rete di Esperti che lo supporta. L'autorizzazione è stata negata in presenza di fondati sospetti di connessione del trasferimento con attività collegate con la proliferazione di armi di distruzione di massa. Particolare attenzione è stata prestata sia alla natura delle merci relative alla transazione finanziaria sottostante sia ai soggetti coinvolti nella transazione.

7.3. La collaborazione con le Autorità di vigilanza e altre istituzioni

Scambi con la
Vigilanza della
Banca d'Italia

Lo scambio di informazioni con la Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia si conferma intenso e costruttivo.

La Vigilanza ha sottoposto alla UIF 26 informative, per lo più rivenienti da attività ispettiva, concernenti carenze rilevate in materia di collaborazione attiva da parte dei soggetti obbligati. Le note ricevute sono state approfondite dalla UIF e, in taluni casi, hanno contribuito alla successiva contestazione di ipotesi di omessa segnalazione di operazioni sospette.

La UIF ha portato all'attenzione della Vigilanza 32 situazioni relative a disfunzioni riscontrate presso alcuni intermediari con riguardo agli assetti organizzativi, all'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di registrazione e conservazione dei dati nell'Archivio unico informatico.

... con la CONSOB

Consolidata è anche la collaborazione con la CONSOB. Lo scambio dei flussi informativi ha riguardato l'invio alla UIF di ipotesi di omesse segnalazioni rilevate nell'ambito di accertamenti ispettivi. L'Unità ha trasmesso informative relative a operazioni aventi possibili correlazioni con abusi di mercato.

... con l'IVASS

Nel 2014 si è intensificata la collaborazione con l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS). Lo scambio di informazioni ha riguardato soprattutto casi di arbitraggio regolamentare realizzati da soggetti italiani che, non avendo i requisiti per operare nel mercato assicurativo nazionale, intendevano costituire società assicurative in altri paesi dell'Unione Europea ovvero acquisirne il controllo, in modo da beneficiare degli accertamenti meno stringenti ivi previsti e operare in Italia in regime di libera prestazione di servizi.

Nel corso dell'anno sono pervenute dall'IVASS richieste in connessione a esigenze informative prospettate da omologhe autorità estere nell'ambito dell'attività di vigilanza.

Protocollo d'intesa
con l'ANAC...

Il 30 luglio 2014 l'ANAC e la UIF hanno stipulato un Protocollo d'intesa che prevede, nell'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali e nel rispetto dei reciproci vincoli di riservatezza, lo scambio di informazioni utili a individuare specifici fattori di rischio connessi con fenomeni corruttivi ovvero suscettibili di pregiudicare il corretto funzionamento dei presidi anticorruzione nella Pubblica Amministrazione o l'efficace

adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette da parte degli uffici della stessa Pubblica Amministrazione.

In applicazione del Protocollo la UIF e l'ANAC condividono le informazioni acquisite nelle sedi internazionali cui partecipano, utili per approfondire i nessi esistenti tra corruzione e riciclaggio e individuare possibili sinergie tra le rispettive attività istituzionali. L'ANAC collabora con la UIF per l'individuazione di tipologie di attività o di condotte che possono essere indicative di operazioni sospette, con particolare riferimento ai settori maggiormente esposti al rischio di riciclaggio e di corruzione, quali ad esempio appalti, concessioni, autorizzazioni, contratti e finanziamenti pubblici. A sua volta la UIF collabora per l'elaborazione di parametri, fattori di rischio e indicatori utili ai fini della prevenzione della corruzione, di cui l'ANAC possa avvalersi nella predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione.

Nel 2014 è stata data attuazione al Protocollo d'intesa, sottoscritto a fine 2013, tra l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli e la UIF.

...e con l'Agenzia delle Dogane

Le due istituzioni hanno beneficiato delle reciproche basi informative. La UIF ha avuto accesso ai dati in possesso dell'Agenzia sulle dichiarazioni relative ai movimenti al seguito di denaro contante di importo pari o superiore a 10.000 euro e, a sua volta, ha fornito informazioni su fenomeni oggetto delle proprie analisi, utili per monitorare i movimenti transfrontalieri. Oltre ai dati, l'Agenzia ha condiviso studi e analisi relativi alle violazioni di natura valutaria, illustrando l'esperienza maturata in merito alle frodi sugli scambi di merci. La UIF sta approfondendo la possibilità di individuare connessioni tra segnalazioni di operazioni sospette e flussi anomali dichiarati in esportazione verso alcuni paesi segnalati dall'Agenzia.

Nel corso del 2014 è stata data piena attuazione alla Convenzione con l'Agenzia delle Entrate stipulata nel 2013. La nuova Convenzione consente alla UIF, già abilitata ad avvalersi dei dati contenuti nell'Archivio dei rapporti finanziari, di accedere, come previsto dalla legge⁶⁹, all'Anagrafe tributaria, ampliando in tal modo le informazioni funzionali allo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

Accesso all'Anagrafe tributaria

Nel marzo 2014 è stato siglato un Protocollo d'intesa tra la UIF e il Comune di Milano per definire principi e modalità di collaborazione tese ad assicurare il più proficuo svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali⁷⁰. Tale protocollo prevede lo scambio di informazioni per lo svolgimento delle attività di studio e analisi.

Protocollo d'intesa con il Comune di Milano

Durante il 2014 la UIF ha anche preso parte al Tavolo Tecnico Lombardia, cui partecipano l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) Lombardia e alcuni comuni della Regione. In seguito a queste riunioni la UIF ha avviato una riflessione sui possibili indicatori di anomalia applicabili alle Pubbliche Amministrazioni⁷¹ e, in particolare, alle realtà amministrative locali.

⁶⁹ Art. 6, comma 6, lettera e) del d.lgs. 231/2007.

⁷⁰ I Comuni sono inclusi nella definizione di Pubblica Amministrazione e in quanto tali sono destinatari degli obblighi segnaletici ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera r) e art. 10, comma 2, lettera g) del d.lgs. 231/2007.

⁷¹ Si veda il Riquadro nel § 4.4.

8. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE

8.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere

Nel sistema delle regole antiriciclaggio internazionali e comunitarie la previsione delle FIU risponde all'esigenza di accentrare presso un unico soggetto la ricezione e l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette e i compiti di scambio informativo con le controparti estere. La collaborazione internazionale integra pertanto una ragione d'essere delle FIU, che negli anni hanno dato luogo a una rete capillare di relazioni, sviluppando sistemi telematici di comunicazione rapidi e sicuri.

Nella cornice delle Raccomandazioni del GAFI, la collaborazione tra FIU è regolata dagli standard del Gruppo Egmont. La quarta Direttiva dedica a tale collaborazione una disciplina organica, che conferma i presidi e rafforza gli strumenti disponibili.

La collaborazione con FIU di altri paesi riveste importanza fondamentale per l'analisi delle SOS, per individuare casi di criminalità economica e di riciclaggio di rilevanza transnazionale, per integrare le informazioni che la UIF mette a disposizione degli Organi investigativi e dell'Autorità giudiziaria, a supporto di indagini e procedimenti penali.

Attraverso la collaborazione con le proprie controparti estere la UIF ha individuato comportamenti anomali basati su arbitraggi con regimi esteri che agevolano l'opacità di soggetti e flussi finanziari. Tra le prassi operative più significative figurano: il ricorso a fondi e strumenti di investimento di altri paesi per l'occultamento di disponibilità di soggetti indagati in Italia; l'utilizzo di società, trust e altre strutture fiduciarie estere per la movimentazione di contante; l'articolazione di strutture societarie e operazioni in vari paesi in modo da sfruttare lacune nei presidi e nei controlli ed evitare l'individuazione dei titolari effettivi; l'utilizzo anomalo di carte prepagate emesse all'estero per prelievi di contanti in Italia; l'impiego di società estere per la prestazione di servizi di gioco online.

Un ruolo cruciale assume la collaborazione tra FIU nel contrasto finanziario del terrorismo, come sottolineato in ambito internazionale e comunitario.

8.1.1. Le richieste a FIU estere

La UIF invia richieste di informazioni a FIU estere in funzione dell'analisi di operazioni sospette, ove emergano collegamenti soggettivi o oggettivi con altri paesi. Le richieste mirano di regola a ricostruire l'origine o l'utilizzo di fondi trasferiti da o verso altre giurisdizioni, a individuare beni mobili o immobili all'estero, a chiarire la titolarità effettiva di società o enti costituiti in altri paesi. Il numero delle richieste inviate dalla UIF è sensibilmente in crescita nell'ultimo quinquennio (cfr. Tavola 8.1).

Nell'anno è proseguito l'invio sistematico di richieste del tipo “*known/unknown*” attraverso la rete europea FIU.NET. Tale modalità permette di individuare con immediatezza presso le FIU controparti la presenza di evidenze sui soggetti d'interesse. Nei casi di riscontro positivo, vengono effettuate richieste motivate, recanti una descrizione circostanziata del caso, per l'acquisizione dalla FIU controparte di più articolati elementi informativi. Nel 2014 le richieste “*known/unknown*” sono state 272 per

un totale di 575 soggetti (302 persone giuridiche e 273 persone fisiche) caratterizzati da collegamenti esteri meritevoli di approfondimento.

L'Unità ha assunto iniziative volte ad accrescere l'efficienza dei processi e l'efficacia della collaborazione.

La UIF ha semplificato il processo di lavoro e le modalità per la formulazione di tali richieste, elaborando un modello elettronico strutturato a disposizione dell'analista per la trasmissione diretta attraverso i canali telematici internazionali. La migliore strutturazione delle richieste facilita la condivisione del caso con le controparti estere e rende il riscontro più veloce e mirato. In taluni casi, il rapido perfezionamento dello scambio informativo ha permesso alla UIF di acquisire elementi utili anche per la sospensione di operazioni sospette.

Tavola 8.1

Richieste effettuate a FIU estere					
	2010	2011	2012	2013	2014
Per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria	89	128	137	124	146
Per esigenze di analisi interna	37	44	80	56	242¹
<i>Known/unknown²</i>	-	-	-	270	272
Totale	126	172	217	450	660

¹ Questo numero include le richieste motivate inviate dalla UIF a seguito di una risposta di tipo "Known" nell'ambito di uno scambio "Known/Unknown".

² Il dato non è stato rilevato in modo autonomo negli anni antecedenti al 2013.

Le informazioni acquisite da FIU estere, utilizzate sulla base e nei limiti del consenso di queste ultime, si rivelano sovente utili per arricchire la collaborazione che la UIF presta all'Autorità giudiziaria; esse consentono di acquisire elementi per orientare le indagini, attivare misure cautelari, effettuare rogatorie mirate. Le richieste a FIU estere inviate per corrispondere a esigenze informative dell'Autorità giudiziaria sono state 146, in aumento rispetto alle 124 del 2013.

Criticità nello scambio internazionale di informazioni

Persistono alcune criticità che limitano l'efficacia della collaborazione internazionale tra FIU. Le diversità nelle caratteristiche istituzionali, nei poteri e nelle funzioni delle FIU si riflettono sull'efficacia e sull'efficienza degli scambi.

Si riscontrano carenze nella capacità delle FIU di acquisire e fornire informazioni in relazione alla persistenza, allo stato, di forme di segreto bancario, di protezione dell'anonimato di soci ed esponenti di enti e società, di limitazioni concernenti informazioni investigative.

L'inoltro delle informazioni ottenute agli organismi competenti per gli accertamenti investigativi è difficoltoso specie in pendenza di procedimenti giudiziari. In tali casi, la collaborazione tra le FIU può scontare le condizioni e i limiti propri delle regole della *mutual legal assistance* e della collaborazione giudiziaria su base rogatoria, a loro volta caratterizzate da ampie divergenze tra gli ordinamenti nazionali.

Persistono anche criticità connesse alle segnalazioni di operazioni sospette effettuate da intermediari comunitari operanti nel territorio nazionale in regime di libera prestazione di servizi.

8.1.2. Le richieste e le informative spontanee di FIU estere

Nel 2014 sono considerevolmente aumentate sia le richieste di collaborazione sia le informative spontanee pervenute da FIU estere, rafforzando il *trend* di crescita registrato negli ultimi anni.

Tavola 8.2

Richieste e informative spontanee di FIU estere – Suddivisione per canale					
	2010	2011	2012	2013	2014
Canale Egmont	482	467	429	519	486
Canale FIU.NET	143	229	294	274	453
Totale	625	696	723	793	939¹

¹ A differenza degli anni passati, questo numero include le richieste motivate ricevute a seguito di una risposta della UIF di tipo "Known", nell'ambito di uno scambio "Known/Unknown".

Le richieste ricevute vengono sottoposte dalla UIF a un'analisi preliminare per valutare le caratteristiche del caso oggetto della collaborazione, anche sotto il profilo dell'interesse diretto dell'Unità. Quando le richieste si riferiscono a informazioni non disponibili (quali quelle relative a conti o rapporti, all'origine o all'utilizzo di fondi), la UIF si attiva per acquisirle dai soggetti obbligati, da archivi esterni (ad esempio, l'Archivio dei rapporti finanziari) o dagli organismi investigativi (NSPV e DIA).

Tavola 8.3

Richieste ricevute e risposte fornite				
	2011	2012	2013	2014
Totale richieste	696	723	793	939
Totale risposte	632	805	1.066	1.144

La UIF ha dato riscontro alle richieste pervenute con 1.144 risposte, comprensive delle comunicazioni recanti i dati forniti dagli Organi investigativi.

Ugualmente in crescita è il numero delle FIU estere alle quali la UIF ha inviato informazioni, tra le quali rientrano tutte quelle dell'Unione Europea.

Tavola 8.4

Numero di FIU cui la UIF ha inviato informazioni (su richiesta o spontanee)				
	2011	2012	2013	2014
Numero di FIU	74	74	84	83
Di cui europee	25	24	25	27

Come le richieste di informazioni, anche le risposte vengono elaborate attraverso formati elettronici strutturati, arricchiti di volta in volta in base alle esigenze informative della controparte e alle caratteristiche del caso. Ciò consente di integrare le verifiche e i controlli in un processo più efficiente e di utilizzare in maniera più diretta le procedure Egmont e FIU.NET.

Sono stati significativamente abbreviati i tempi di risposta. Con riferimento alle fonti informative accessibili direttamente dalla UIF, i tempi sono passati da una media generale di circa 80 giorni nel 2013 a meno di 40 giorni nel 2014. Per gli scambi via FIU.NET, il tempo medio di risposta è sceso ancora più sensibilmente, da circa 70 a circa 25 giorni.

Al contempo si sono accresciute la flessibilità della collaborazione, la capacità di individuare le priorità, la rispondenza dei riscontri alle esigenze delle controparti. La gamma di *database* cui la UIF può attingere per calibrare le risposte alle richieste è rappresentata nella Tavola 8.5.

Tavola 8.5

Basi informative a disposizione della UIF per la collaborazione internazionale

Database a disposizione della UIF	Attivazione	Accesso della UIF
Archivio SOS (RADAR)	Sempre	Diretto
Registro delle imprese	In base alla richiesta	Diretto
Archivio dei rapporti finanziari	In base alla richiesta	Diretto
Soggetti obbligati	In base alla richiesta	Diretto
Archivio dichiarazioni transfrontaliere	In base alla richiesta	Indiretto ¹
Dati investigativi	In base alla richiesta	Indiretto

¹ Tale accesso fino alla data del 31/12/2008 era di tipo diretto.

Le richieste delle FIU estere nella quasi totalità dei casi mirano a ottenere informazioni circa l'esistenza di segnalazioni di operazioni sospette a carico dei nominativi d'interesse. In numerosi casi vengono richieste informazioni anche su cariche e partecipazioni in imprese e società. È crescente l'interesse per informazioni su conti e operazioni bancarie o finanziarie; queste sono acquisite dalla UIF direttamente dagli intermediari interessati, esercitando i medesimi poteri disponibili per l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette e assicurando la massima riservatezza.

Numerosi sono anche i casi nei quali controparti estere richiedono informazioni di polizia, relative a precedenti penali o a indagini in corso. Nonostante la UIF non abbia accesso a dati investigativi per le proprie analisi, il d.lgs. 231/2007 prevede che essa possa acquisire tali dati dal NSPV e dalla DIA per fornire collaborazione a FIU estere. Si tratta di un meccanismo che consente di rispettare il principio di "multidisciplinarietà" che, nelle regole internazionali e comunitarie, prevede che la collaborazione tra FIU si basi sullo scambio di informazioni "finanziarie, investigative, amministrative".

8.1.3. FIU-NET. Funzionalità innovative e sviluppi organizzativi

Le funzionalità avanzate che caratterizzano FIU.NET permettono lo sviluppo di forme innovative di cooperazione internazionale in ambito europeo. Queste sono esplicitamente riconosciute nella quarta Direttiva, la quale prevede che le FIU debbano fare uso delle forme avanzate di collaborazione rese possibili da FIU.NET e, in particolare, del "matching" di dati.

FIU.NET consente l'incrocio di dati nominativi in condizioni di assoluta riservatezza per l'individuazione di ricorrenze suscettibili di essere poi sviluppate attraverso scambi dettagliati di informazioni. Attraverso il "Case Match" è possibile, in occasione di richieste su specifici nominativi, individuare incroci con gli archivi di tutte le FIU partecipanti. Attraverso il "Cross-Match", invece, è possibile confrontare intere basi-dati e individuare la presenza di nominativi comuni. Le informazioni rese disponibili per l'incrocio sono crittografate attraverso meccanismi di hashing che garantiscono l'irreversibilità assoluta e, quindi, la completa riservatezza. L'incrocio è anonimo e viene ricondotto al nominativo sottostante soltanto in un secondo momento. Si tratta di uno strumento particolarmente utile per identificare collegamenti esteri relativi a soggetti la cui esposizione internazionale non è inizialmente nota.

La UIF ha svolto esercizi bilaterali mirati di *matching* per l'individuazione e il confronto di basi-dati predefinite.

A livello multilaterale è stata effettuata una sperimentazione con sei FIU europee. La UIF ha definito gli archivi per la condivisione delle informazioni: la base-dati creata per il *matching* comprende più di 90.000 soggetti, selezionati nell'ambito delle segnalazioni pervenute negli ultimi dodici mesi.

Nell'anno è stata varata una nuova, più avanzata versione della piattaforma FIU.NET ("2.0"). Le modifiche sono volte a un potenziamento delle funzionalità e a una maggiore integrazione nelle procedure di lavoro delle FIU. La UIF ha ospitato una sessione di formazione sulla nuova configurazione a beneficio degli utilizzatori delle FIU europee.

Prosegue la transizione del sistema FIU.NET verso l'organizzazione di Europol. Secondo l'apposito *Common Understanding* tra le FIU europee ed Europol, la nuova infrastruttura tecnica destinata presso tale agenzia a supportare gli scambi di informazioni tra le FIU europee dovrà conservare tutte le funzionalità attualmente consentite da FIU.NET, nonché agevolare ulteriori sviluppi.

Particolare complessità rivestono gli aspetti tecnici connessi alla realizzazione di procedure informatiche in grado di assicurare il matching di dati con modalità equivalenti a quelle attuali. Si discute anche del regime dello scambio e dell'utilizzo delle informazioni delle FIU che, salvo un esplicito

consenso alla condivisione, non saranno visibili né a Europol né alle Europol National Unit in ciascuno Stato membro.

Per favorire l'opportuna conoscenza e consentire i necessari approfondimenti sulle caratteristiche e sull'utilizzo di FIU.NET nella collaborazione internazionale tra FIU, la UIF ha ospitato un *workshop* tecnico con la partecipazione anche di una delegazione di Europol. La discussione ha fornito elementi utili per la configurazione del nuovo sistema.

8.2. Segnalazione di operazioni sospette in contesti *cross-border*

Le segnalazioni di operazioni sospette, in conformità del criterio di territorialità previsto dalla terza Direttiva antiriciclaggio, vanno effettuate alla FIU del paese dove è stabilito il segnalante ancorché l'operazione sia posta in essere all'estero in regime di libera prestazione di servizi.

Tali situazioni assumono particolare rilievo nei casi di intermediari che operano sistematicamente in regime di libera prestazione di servizi in paesi diversi da quello di insediamento, come viene sovente riscontrato ad esempio per gli istituti di pagamento e per quelli di moneta elettronica. Gli standard del GAFI prevedono che nei servizi di pagamento concernenti il trasferimento di fondi gli intermediari debbano segnalare le operazioni sospette alle FIU dei paesi sia dell'ordinante sia del beneficiario.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha riconosciuto, nella Decisione C-212/11 del 25 aprile 2013 sul caso "Jyske Bank", la legittimità di disposizioni nazionali che rendono obbligatoria la segnalazione diretta alla FIU locale di operazioni sospette realizzate da intermediari stabiliti all'estero. Jyske Bank è una banca insediata in Gibilterra che svolge la propria attività in Spagna in regime di libera prestazione. Anche per evitare facili arbitraggi, la legislazione spagnola prevede in questi casi l'obbligo di segnalare le operazioni sospette (anche) alla propria FIU. La decisione della Corte conferma la legittimità di tale approccio "extraterritoriale" alla luce delle regole generali del Trattato CE e di quelle speciali della terza Direttiva antiriciclaggio.

La questione è da tempo all'attenzione della Piattaforma delle FIU, le cui proposte, elaborate da un Gruppo di lavoro coordinato dalla UIF, sono state accolte nella quarta Direttiva.

Le nuove regole confermano che gli intermediari comunitari operanti in regime di libera prestazione devono inviare le segnalazioni di operazioni sospette alla FIU del paese nel quale sono stabiliti; quest'ultima è tuttavia tenuta a informare le FIU dei paesi nei quali le operazioni vengono effettuate. Tale soluzione "accentrata" è stata preferita rispetto a quella "decentrata", ritenuta eccessivamente gravosa per gli intermediari che in tal caso sarebbero stati tenuti a informare tutte le FIU interessate.

Nel caso degli intermediari che operano in libera prestazione di servizi attraverso una rete di agenti, la quarta Direttiva impone l'obbligo di segnalazione anche alle FIU dei paesi ospitanti da parte di un "punto di contatto" stabilito nell'ambito della rete medesima.

8.3. Attività di assistenza tecnica

La UIF svolge attività di assistenza tecnica internazionale nelle materie di competenza, principalmente rivolta alle proprie controparti, attraverso iniziative sia bilaterali sia multilaterali.

Nel quadro di un programma comunitario per l'approfondimento e lo scambio di esperienze su regole e metodi per l'analisi e la collaborazione internazionale, la UIF ha ospitato una delegazione della FIU ucraina; l'Unità è anche intervenuta in occasione di una visita di studio della Banca Centrale slovena presso la Banca d'Italia, incentrata sulle attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio nel settore finanziario.

La UIF ha incontrato una delegazione della *People's Bank of China* per uno scambio di informazioni ed esperienze, nonché per la definizione di canali di collaborazione. Un confronto di esperienze è stato realizzato anche con la FIU dell'Albania, nell'ambito di un gemellaggio finanziato dall'Unione Europea, conclusosi con un *workshop* presso la UIF.

Nelle sedi multilaterali, l'Unità ha partecipato all'*Ukrainian Forum on Asset Recovery*, volto a favorire l'individuazione e il recupero dei beni sottratti dal precedente governo ucraino. In ambito OCSE, l'Unità ha preso parte al programma *Conducting financial investigations* per la prestazione di assistenza tecnica ad analisti e inquirenti specializzati in indagini finanziarie, provenienti in particolare da paesi in via di sviluppo.

Nel Gruppo Egmont la UIF partecipa alle attività di assistenza tecnica svolte dai Gruppi di Lavoro *Outreach e Training*, rispettivamente volte a offrire supporto a FIU in fase di formazione o consolidamento e a sviluppare programmi di formazione e *capacity building*, l'attenzione è rivolta ad aree geografiche sensibili in Africa e Asia e allo sviluppo di compiti di analisi, di procedure di lavoro e strumenti IT, di collaborazione internazionale. Le iniziative del Gruppo Egmont in dette regioni hanno favorito la costituzione di numerose FIU e la loro adesione all'organizzazione stessa.

8.4. La partecipazione a organismi internazionali

La UIF partecipa ai lavori degli organismi internazionali competenti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, contribuendo allo sviluppo e alla condivisione di regole e prassi in materia.

8.4.1. L'attività del GAFI

La partecipazione della UIF ai lavori del GAFI è assicurata con continuità nell'ambito della delegazione italiana coordinata dal MEF. L'attività si svolge, in particolare, nei diversi gruppi di lavoro a contenuto specialistico.

L'*Evaluation and Compliance Group* (ECG), con l'avvio nel 2014 del quarto ciclo di *Mutual Evaluation*, ha assunto un ruolo di coordinamento e supervisione finalizzato all'uniformità delle valutazioni, all'appropriata applicazione della nuova "Metodologia" e alla risoluzione di questioni interpretative.

Il *Risk, Trends and Methods Group* (RTMG) ha approvato il rapporto sull'utilizzo delle organizzazioni *no-profit* a fini di finanziamento del terrorismo; la UIF ha fornito uno specifico contributo al rapporto. Esso evidenzia come tali organizzazioni siano particolarmente esposte ai rischi di coinvolgimento in attività di finanziamento del terrorismo. Il Gruppo ha anche definito un documento nel quale si esaminano caratteristiche e modalità di funzionamento delle monete virtuali, con l'intento di favorire la valutazione dei rischi connessi a tali strumenti e individuare i relativi presidi. È inoltre proseguito l'approfondimento di tipologie connesse con l'utilizzo di denaro contante, la trasparenza della titolarità effettiva di enti e società, i rischi delle operazioni aventi a oggetto oro.

Il *Policy Development Group* (PDG) è impegnato nella predisposizione di linee-guida e *best practices* relative ad alcuni aspetti delle nuove Raccomandazioni. Viene rivolta attenzione, in particolare, all'applicazione di misure di trasparenza per società e *trust*, all'adozione del *Risk-Based Approach* per le varie categorie di destinatari, all'avversione al rischio (*de-risking*) che può determinare difficoltà nell'accesso al sistema finanziario da parte di intere fasce di clientela. Specifici approfondimenti sono stati svolti per l'elaborazione di indicazioni sullo svolgimento di efficaci controlli antiriciclaggio (*Effective Supervision and Enforcement*), nonché sull'applicazione delle misure antiriciclaggio alle monete virtuali (sulla base della ricognizione preliminare svolta dal RTMG). Il documento sulle *virtual currencies*, in fase di elaborazione, intende fornire indicazioni sui rischi di tali strumenti; mira anche a individuare possibili misure di mitigazione, derivanti dall'estensione dei presidi tradizionali o configurati *ad hoc*.

L'*International Cooperation Review Group* (ICRG) ha proseguito le valutazioni per aggiornare la lista dei paesi che presentano "deficienze strategiche". In base alle decisioni assunte a febbraio 2015, nella *black list* dei paesi ad alto rischio continuano a figurare l'Iran e la Repubblica Democratica di Corea; le giurisdizioni che non hanno ancora fatto progressi sufficienti nei loro piani d'azione sono quelle di: Algeria, Ecuador, Myanmar. Nel cd. "*ongoing process*", relativo alle giurisdizioni che hanno espresso un impegno politico per affrontare le proprie carenze strategiche rientrano: Afghanistan, Angola, Guyana, Indonesia, Iraq, Lao PDR, Panama, Papua Nuova Guinea, Sudan, Siria e Yemen. Riserve sono state formulate anche sui progressi relativi all'Uganda. L'ICRG è inoltre impegnato nella revisione delle proprie procedure di valutazione, alla luce delle nuove Raccomandazioni del GAFI.

Nel 2014 è andato consolidandosi il ruolo del Gruppo di lavoro delle FIU dei paesi GAFI. Il Gruppo si è occupato di questioni interpretative emerse nell'applicazione degli *standard* relativi alle FIU, della condivisione di esperienze nella preparazione e nello svolgimento delle *Mutual Evaluation*, dell'esame delle questioni di interesse trattate nei Rapporti di *Mutual Evaluation* già definiti.

Nel febbraio 2015 la Plenaria ha approvato il Rapporto sul finanziamento dell'organizzazione terroristica "*Islamic State in Iraq and the Levant*" (ISIL). Il Rapporto evidenzia come la fonte primaria di finanziamento dell'ISIL provenga dal territorio occupato, in particolare attraverso l'appropriazione del denaro detenuto presso banche e lo sfruttamento dei giacimenti petroliferi. Il Rapporto richiama anche le tecniche di investimento adottate e le esigenze infrastrutturali e di *governance* dell'organizzazione.

Nello sforzo globale di apprestare risposte efficaci alle nuove minacce alimentate dall'ISIL, molti paesi hanno introdotto regole più incisive per individuare e perseguire le