

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CLX
n. 3

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO
E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E RAPPORTO
ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UNITÀ DI
INFORMAZIONE FINANZIARIA (UIF) DELLA BANCA
D'ITALIA

(Anno 2014)

*(Articoli 5, comma 1, e 6, comma 5, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231,
e successive modificazioni)*

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(PADOAN)

Trasmessa alla Presidenza il 3 settembre 2015

PAGINA BIANCA

I N D I C E

1. IL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEI FENOMENI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO . .	Pag.	7
1.1. Il negoziato sulla quarta direttiva antiriciclaggio . .	»	7
1.2. La normativa primaria e secondaria	»	9
1.2.1. <i>Il reato di autoriciclaggio – (art. 648-ter.1. c.p.)</i>	»	9
1.2.2. <i>La collaborazione volontaria per l'emersione e il rientro di capitali detenuti all'estero: la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze</i>	»	10
1.2.3. <i>Le misure urgenti per il contrasto del terrorismo. DL n. 7 del 18 febbraio 2015 (convertito nella legge n. 43 del 17 aprile 2015)</i>	»	11
1.2.4. <i>Le linee guida del Consiglio nazionale del notariato per l'adeguata verifica della clientela</i>	»	13
1.2.5. <i>La lista dei Paesi terzi equivalenti (DM del 10 aprile 2015, pubblicato nella G.U. n. 108 del 12 maggio 2015)</i>	»	14
1.3. L'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo	»	15
1.3.1. <i>Principali esiti dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo</i>	»	16
1.4. «Compro oro» e money transfer. Linee di intervento	»	21
1.5. La collaborazione delle autorità nazionali	»	23
1.6. La collaborazione della UIF con le Financial Intelligence Unit di altri Paesi	»	28
2. LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	»	33

3. LE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE	Pag.	34
3.1. I flussi segnaletici	»	34
3.2. Le operazioni sospette	»	37
3.2.1. <i>Il processo di analisi e la valutazione del rischio delle operazioni segnalate</i>	»	43
3.2.2. <i>La metodologia</i>	»	50
3.3. Le archiviazioni	»	51
3.4. I provvedimenti di sospensione	»	52
3.5. La classificazione delle segnalazioni	»	53
3.6. Gli indicatori di anomalia, gli schemi e i modelli di comportamenti anomali	»	57
3.7. L'analisi strategica e l'esame dei dati aggregati	»	58
3.8. La violazione dell'obbligo di segnalazione: le sanzioni amministrative, il contenzioso e le pronunce della giurisprudenza	»	65
4. L'ANALISI DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE: L'ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA E DELLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA	»	66
4.1. L'attività della Guardia di finanza e i risultati dell'attività investigativa	»	66
4.1.1. <i>L'analisi delle segnalazioni sospette di finanziamento del terrorismo</i>	»	73
4.2. L'attività della Direzione investigativa antimafia	»	74
4.2.1. <i>Sviluppi investigativi delle segnalazioni analizzate</i>	»	80
5. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA	»	87
5.1. Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuati dalla UIF	»	88
5.2. L'attività di vigilanza dalla Banca d'Italia	»	89
5.2.1. <i>Gli accertamenti ispettivi di carattere generale</i>	»	90
5.2.2. <i>Gli accertamenti mirati presso le direzioni generali</i>	»	93
5.2.3. <i>Le verifiche presso le dipendenze delle banche</i>	»	93
5.2.4. <i>I controlli di vigilanza cartolare</i>	»	95

5.2.5. <i>Le procedure sanzionatorie</i>	Pag.	96
5.2.6. <i>I risultati dell'attività di vigilanza</i>	»	96
5.3. <i>L'attività di vigilanza della Consob e dell'Ivass</i> . .	»	99
5.4. <i>Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuati dalla Guardia di finanza</i>	»	101
6. <i>LA CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DEI CAPITALI</i>	»	104
6.1. <i>Le dichiarazioni valutarie</i>	»	105
6.2. <i>L'attività di controllo e accertamento</i>	»	114
6.3. <i>L'attività sanzionatoria</i>	»	118
6.4. <i>Giurisprudenza</i>	»	120
7. <i>LE SANZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI</i>	»	120
7.1. <i>Il contrasto del finanziamento del terrorismo</i>	»	120
7.1.1. <i>Il quadro istituzionale e il contesto attuale</i> . .	»	120
7.1.2. <i>La revisione delle liste UN e UE dei soggetti listati e proposte di designazione</i>	»	121
7.1.3. <i>L'attività internazionale di contrasto del finanziamento dell'ISIL: il Counter-ISIL Financing Group (CIFG)</i>	»	122
7.2. <i>Le misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina</i>	»	123
7.3. <i>Il contrasto del finanziamento della proliferazione</i> .	»	125
7.3.1. <i>Le misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran</i>	»	125
7.3.2. <i>Le misure restrittive adottate nei confronti della Corea del Nord</i>	»	128
7.3.3. <i>L'attività dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel settore della contro-proliferazione e delle misure restrittive verso determinati paesi terzi</i>	»	129

7.4. Le misure restrittive adottate per il contrasto all'attività dei paesi che minacciano pace e sicurezza internazionale	<i>Pag.</i>	130
7.4.1. <i>Le misure restrittive nei confronti della Siria</i>	»	130
7.4.2. <i>Le misure restrittive nei confronti della Libia</i>	»	132
7.5. I congelamenti	»	132
7.6. I decreti sanzionatori emanati ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 109/2007	»	134
 8. L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO E INTERNAZIONALE	<i>Pag.</i>	134
8.1. L'attività del GAFI	»	134
8.1.1. <i>Gruppi regionali associati al GAFI</i>	»	136
8.2. Il Comitato di Basilea	»	137
8.3. <i>L'Anti-Money Laundering Committee e l'Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing (EGMLTF)</i>	»	137
8.4. Il gruppo Egmont	»	138
8.5. Attività G7 e G20	»	140
 RELAZIONE CONCERNENTE I MEZZI FINANZIARI E LE RISORSE ATTRIBUITI ALL'UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA PER L'ITALIA (UIF) PER L'ANNO 2014	»	143
 PARERE DEL COMITATO DI ESPERTI SULL'AZIONE SVOLTA DALLO UIF NEL 2014 AI SENSI DELL'ARTICOLO 6, COMMA 4, DEL DECRETO LEGISLATIVO 231/2007	»	148
 UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA PER L'ITALIA — RAPPORTO ANNUALE 2014	»	151

1. IL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEI FENOMENI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

1.1. Il negoziato sulla quarta direttiva antiriciclaggio

In seguito all'emanazione delle 40 Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI), nel 2013 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva per recepire gli standard internazionali per la prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Il testo è stato oggetto di intensi negoziati in seno al Consiglio e al Parlamento europeo per quasi due anni e finalmente, il 16 dicembre 2014 la Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea ha raggiunto un accordo politico e tecnico con il Parlamento europeo sulla nuova direttiva antiriciclaggio e sul regolamento sul trasferimento di fondi.

Oltre a recepire le 40 Raccomandazioni, allineando i ventotto Stati membri ai più avanzati standard internazionali, la direttiva introduce anche una serie di disposizioni più stringenti che consentiranno all'Europa di compiere considerevoli passi avanti nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Il regolamento antiriciclaggio per il trasferimento di fondi (AMLR), approvato nello stesso periodo, recepisce la Raccomandazione 16 del GAFI che impone agli intermediari finanziari di identificare le persone che effettuano e ricevono i fondi, con deroghe alla verifica delle informazioni sotto i 1.000 euro, eccetto i casi in cui il trasferimento sia effettuato in contanti, moneta elettronica anonima o vi siano ragioni di sospetto.

Per la prima volta gli organismi comunitari recepiranno periodicamente le *black list* del GAFI con un atto formale. Tali liste individuano i paesi le cui carenze legislative e regolamentari comportano un rischio notevole di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Il recepimento delle liste non sarà più rimesso alla decisione dei singoli Stati membri, ma sarà fatto in maniera omogenea all'interno dei confini dell'Unione.

La direttiva riconosce l'importanza dell'adozione di un approccio europeo sui rischi di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo e affida alla Commissione il compito di condurre una valutazione sovranazionale di tali rischi e di formulare raccomandazioni agli Stati membri affinché questi possano farvi fronte in modo efficace. Il carattere sovranazionale permetterà di individuare i rischi comuni a tutta l'area, in considerazione dei movimenti transfrontalieri dei flussi finanziari all'interno del mercato comunitario.

Ogni Stato membro dovrà svolgere inoltre un'analisi nazionale dei rischi emergenti sul proprio territorio, e ponderarla con le vulnerabilità del sistema nazionale di prevenzione e contrasto. Questa autovalutazione, tesa a identificare le carenze, organizzative e di prassi,

individuato nel sistema composto dalle autorità pubbliche competenti, deve altresì contenere un'attenta analisi, utile ai soggetti privati destinatari degli obblighi antiriciclaggio, per rafforzare la comprensione dei rischi che affrontano nelle rispettive attività.

Secondo i nuovi standard internazionali, le raccomandazioni del GAFI e la direttiva della UE, i paesi dovranno avere un apparato penale e amministrativo che sia tecnicamente *compliant* e che dia gli strumenti necessari per svolgere una sostanziale ed effettiva lotta ai reati presupposto del riciclaggio. Tra questi, nell'analisi italiana, assumono rilievo la corruzione, la criminalità organizzata e l'evasione fiscale, per gli ingenti flussi finanziari che producono; tuttavia, vale la pena ricordare che contrastare il riciclaggio è fondamentale anche per far emergere fenomeni criminali altrettanto gravi, come la contraffazione, le frodi, e il traffico di esseri umani.

Il negoziato sulla quarta direttiva è stato molto complesso per le diverse posizioni su cui si trovavano Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, oltre alle differenti visioni di ciascuno Stato membro. Sono state altresì prese in attenta e seria considerazione le normative generali a presidio della *privacy*, che incontrano un limite laddove lo scopo primario sia quello di tutelare le informazioni necessarie alle indagini contro i crimini finanziari.

Tra tutte le informazioni che devono essere rese tempestivamente accessibili alle autorità competenti e alle forze di polizia, hanno un rilievo speciale quelle sulla proprietà e il controllo effettivo di società, fondazioni, *trust* e negozi giuridici assimilabili (la cosiddetta titolarità effettiva o *beneficial ownership*). Questo tema si ricollega alla centralità dello scambio di informazioni anche in altri settori, come quello fiscale, e ai principi sulla trasparenza adottati dai ministri del G20 nel novembre 2012, come strumento di lotta alla corruzione, mutuato dai principi internazionali di prevenzione del riciclaggio.

In particolare, al fine di accrescere la trasparenza sulla proprietà di società e *trust* e di fornire alle autorità strumenti efficaci per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, il testo approvato impone ai paesi membri l'adozione di un registro centralizzato di informazioni concernenti la proprietà effettiva. Il registro sarà accessibile alle autorità competenti, alle FIU, ai soggetti che hanno obblighi di identificazione e conservazione e ai soggetti privati che possono dimostrare di avere un interesse legittimo all'accesso. Inoltre, sono state predisposte le basi giuridiche per una interconnessione tra i registri europei, al fine di avere uno scambio di dati veloce e affidabile.

In ambito intra-UE, è rafforzata la cooperazione tra le Unità di informazione finanziaria, che svolgono un ruolo cruciale nel quadro anti-riciclaggio e che dispongono ora di maggiori

poteri per lo scambio di informazioni e la collaborazione volta all'identificazione dei riciclatori di capitali che operano a livello transnazionale. Per rafforzare la conformità e l'efficacia del sistema, sono introdotte sanzioni che non sono soltanto punitive ma hanno una forte componente di deterrenza e sono conformi ai principi di proporzionalità e dissuasione.

Nel dicembre 2014 il Presidente italiano del Comitato dei rappresentanti permanenti (CO.RE.PER), Ambasciatore Sannino, dichiarava: "Questo accordo permetterà all'Ue di essere in prima fila nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. L'accordo va ben oltre i principi del G20 convenuti lo scorso novembre a Brisbane. La Presidenza italiana ha lavorato intensamente a favore della trasparenza nei negoziati".

Transparency International ha riconosciuto all'Italia di aver inserito la direttiva antiriciclaggio tra le priorità della Presidenza 2014 che, pur in ridotto spazio temporale, è riuscita a concludere l'accordo politico necessario, in parallelo ai negoziati sulle parti tecniche. Questo risultato, che avrà un positivo riflesso anche sulla lotta alla corruzione, è giunto nello stesso anno in cui l'Italia ha copresieduto il gruppo G20 Anticorruzione (ACWG) insieme all'Australia. L'esposizione internazionale in questi settori ha consentito di mettere in luce l'impegno del governo italiano e delle amministrazioni competenti, profuso nello sforzo di raggiungere standard comuni nel contrasto ai flussi monetari illeciti e nella prevenzione dell'inquinamento del settore economico-finanziario.

1.2 La normativa primaria e secondaria

1.2.1. Il reato di autoriciclaggio - (art. 648-ter.1. c.p.)

Dopo anni di dibattiti e dopo le sollecitazioni, tra gli altri, del Fondo monetario internazionale al termine della valutazione condotta nel 2005 sul sistema di prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo del nostro Paese^[1], il reato di autoriciclaggio è stato introdotto dall'articolo 3, comma 3, della legge 15 dicembre 2014, n.186^[2] che ha inserito nel codice penale l'articolo 648-ter.1.^[3]

^[1] Negli anni passati diverse sono state le iniziative volte a introdurre il reato di autoriciclaggio. In particolare, nel 2013, era stato costituito presso l'ufficio legislativo del Ministero della giustizia, un gruppo di studio sull'autoriciclaggio, la c.d. Commissione Greco. Altre proposte di modifica delle fattispecie di cui agli artt. 648-bis e 648-ter del codice penale erano state formulate dalla Commissione Fiandaca sempre presso il Ministero della giustizia e dalla Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, costituita presso la Presidenza del consiglio.

^[2] Legge recante "Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio" entrata in vigore il 1° gennaio 2015.

^[3] Articolo **648-ter.1. Autoriciclaggio**. *Si applica la pena della reclusione da due a otto anni e della multa da euro 5.000 a euro 25.000 a 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.*
Si applica la pena della reclusione da uno a quattro anni e della multa da euro 2.500 a euro 12.500 se il denaro, i beni o le altre utilità provengono dalla commissione di un delitto non colposo punito con la reclusione inferiore nel massimo a cinque anni.

Con la nuova norma incriminatrice si è individuata una autonoma fattispecie di reato. La condotta punita consiste nell'impiegare, sostituire, trasferire in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative i proventi derivanti dalla commissione del reato presupposto in modo da ostacolarne concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa. Il legislatore ha individuato le ipotesi di punibilità nelle condotte dirette a re-immettere nel circuito economico, finanziario, imprenditoriale, speculativo i proventi illeciti. In tale modo si è previsto come reato qualsiasi fenomeno di re-immissione dei proventi sia di attività intrinsecamente illecite (tipiche della criminalità organizzata, ad esempio traffico di droga/armi), sia di fatti criminosi che si innestano su attività altrimenti lecite (proventi generati da reati fiscali, proventi di appalti ottenuti a seguito di corruzione). Entrambe le disponibilità economiche sono catturate dalla nuova norma quando, rispetto a esse, siano compiuti atti di impiego, di sostituzione, di trasferimento in modo da ostacolarne concretamente l'identificazione della loro provenienza. In tutti i casi, la re-immissione nel circuito "economico – finanziario", costituisce l'elemento necessario e indispensabile per individuare le condotte punibili rispetto alle condotte costituenti *post factum* (non punibile).

Fuori dei casi menzionati, la punibilità è esclusa per le condotte per cui il denaro, i beni o le altre utilità siano destinati alla mera utilizzazione o al godimento personale.

Qualora i fatti siano commessi nell'esercizio di un'attività bancaria, finanziaria o professionale è previsto un aumento della pena.

1.2.2. La collaborazione volontaria per l'emersione e il rientro di capitali detenuti all'estero: la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze

La legge 15 dicembre 2014, n. 186, ha introdotto una procedura di collaborazione volontaria finalizzata al contrasto dell'evasione fiscale e a favorire l'emersione di capitali illecitamente detenuti all'estero in violazione degli obblighi dichiarativi di monitoraggio fiscale. Lo strumento permette, fino al 30 settembre 2015, di sanare le violazioni commesse entro il 30 settembre 2014, attraverso una denuncia spontanea all'Amministrazione fiscale¹. Nell'ambito

Si applicano comunque le pene previste dal primo comma se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da un delitto commesso con le condizioni o le finalità di cui all'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e successive modificazioni.

Fuori dei casi di cui ai commi precedenti, non sono punibili le condotte per cui il denaro, i beni o le altre utilità vengono destinate alla mera utilizzazione o al godimento personale.

La pena è aumentata quando i fatti sono commessi nell'esercizio di un'attività bancaria o finanziaria o di altra attività professionale.

La pena è diminuita fino alla metà per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che le condotte siano portate a conseguenze ulteriori o per assicurare le prove del reato e l'individuazione dei beni, del denaro e delle altre utilità provenienti dal delitto.

Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648.

¹ La legge 15 dicembre 2014, n. 186 "risponde alla necessità di promuovere, attraverso l'adozione di una procedura straordinaria, la collaborazione volontaria del contribuente per consentirgli di riparare alle infedeltà dichiarative passate e porre le basi per un futuro rapporto col Fisco basato sulla reciproca fiducia. In tale senso, infatti, la procedura delineata dalla legge, coerentemente con le linee tracciate dall'OCSE, non è solo finalizzata a fornire al contribuente uno strumento che gli consenta di definire la propria posizione fiscale

della procedura di collaborazione volontaria, il soggetto inadempiente dovrà indicare 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.

Lo strumento della cd. *voluntary disclosure* consente al soggetto inadempiente di regolarizzare la propria posizione fiscale, beneficiando dell'esclusione della punibilità per le fattispecie penali tributarie dichiarative e omissive espressamente individuate dalla norma² e per le condotte di riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita e di autoriciclaggio, qualora commesse in relazione ai suddetti reati tributari.

Con la circolare n. 109560 del 9 gennaio 2015 il Ministero dell'economia e delle finanze ha chiarito che il ricorso alla procedura non altera l'applicazione degli obblighi antiriciclaggio di adeguata verifica della clientela, della registrazione dei dati e della segnalazione delle operazioni sospette previsti dal decreto legislativo 231/2007³, né ha alcun impatto sull'applicazione delle sanzioni per violazione dei suddetti obblighi. Pertanto, alle esimenti previste per i reati fiscali individuati dalla normativa e applicabili al contribuente che presta la collaborazione volontaria, non si affianca un esonero dagli obblighi antiriciclaggio per il soggetto destinatario delle disposizioni di cui al decreto legislativo 231/2007, che assiste il contribuente/cliente nella procedura di *voluntary disclosure*.

Il GAFI, nella assemblea plenaria del febbraio 2015, ha espressamente riconosciuto che l'impostazione normativa del provvedimento italiano in materia di *voluntary disclosure* è in regola con i principi internazionali che regolano i programmi di regolarizzazione fiscale.

1.2.3. Le misure urgenti per il contrasto del terrorismo - decreto legge n. 7 del 18 febbraio 2015 (convertito nella legge n. 43 del 17 aprile 2015)

Al fine di rispondere alla crescente minaccia terroristica anche internazionale, il Governo italiano ha di recente adottato una normativa d'urgenza (decreto legge 7/2015, convertito dalla legge n. 43/2015) per aggiornare le vigenti misure di prevenzione e contrasto del terrorismo, anche alla luce degli obblighi internazionali di criminalizzazione sostanziale scaturenti dal

pregressa ma, escludendo l'anonimato ed essendo informata ai principi della spontaneità, della completezza e della veridicità, contiene misure effettivamente strumentali alla futura compliance da parte di coloro ai quali è destinata. La procedura, distinguendosi da strumenti con analoghe finalità adottati in passato, in particolare con riferimento agli investimenti e alle attività illecitamente costituite o detenute all'estero, costituisce una concreta possibilità per rientrare nella legalità, in un contesto che vede l'evasione fiscale ed in particolare i fatti di frode perseguiti con sempre maggiore determinazione ed incisività." Agenzia delle entrate – circolare 10/E del 13 marzo 2015.

² Si tratta dei reati di cui agli articoli 2, 3, 4, 5, 10-bis e 10-ter del decreto legislativo 74/2000: dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti o mediante altri artifici, dichiarazione infedele, omessa dichiarazione, omesso versamento di ritenute certificate, omesso versamento di IVA.

³ Sul sito del MEF (http://www.dt.mef.gov.it/it/prevenzione_reati_finanziari/_info/faq.html#faq_0048.html) è pubblicata una FAQ in materia di collaborazione volontaria..

paragrafo 6 della risoluzione ONU 2178 (2014), dedicata in particolare al fenomeno dei combattenti terroristi stranieri.

Il provvedimento innova il sistema prevenendo innanzitutto la punibilità del soggetto reclutato con finalità di terrorismo, il quale, a disposizione come milite, si sottoponga a vincoli di obbedienza gerarchica, per il compimento di atti di terrorismo, pur al di fuori ed a prescindere dall'assunzione di un ruolo funzionale all'interno di una compagine associativa (articolo 270-*quater*, secondo comma). Nell'ambito di questa ipotesi di reato è punibile, conformemente a quanto richiesto dal paragrafo 6 (a) della risoluzione ONU 2178 (2014), colui che viaggia all'estero con finalità di terrorismo, ove tale condotta sia esplicita di un precedente reclutamento. La menzionata condotta di viaggio è, inoltre, punibile ai sensi dell'articolo 270-*bis* c.p., ove rientri nelle finalità terroristiche dell'associazione.

È poi prevista la punibilità della persona addestrata al compimento di atti terroristici, anche in caso di acquisizione autonoma delle istruzioni (auto-addestramento), ove la stessa ponga in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di atti terroristici (articolo 270-*quinqies*, secondo comma, c.p.). Infine è punito chi organizza, finanzia o propaganda viaggi finalizzati al compimento di atti terroristici (articolo 270-*quater*.1, c.p.).

Il decreto legge, intervenendo sul Codice antimafia (decreto legislativo 159/2011), potenzia le misure di prevenzione, introducendo, tra l'altro, la possibilità di applicare la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ai potenziali combattenti terroristi stranieri e la facoltà del questore di ritirare il passaporto ai soggetti indiziati di terrorismo, oltre a un nuovo delitto, relativo alla violazione del divieto di espatrio conseguente alla violazione della sorveglianza speciale (con obbligo o divieto di soggiorno) o conseguente al ritiro del passaporto o alla sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente. Risulta poi modificato anche l'articolo 17 del Codice antimafia (titolarità della proposta) il quale adesso prevede, tra le altre, il Procuratore antimafia e antiterrorismo come autorità proponente le misure di prevenzione patrimoniali nei confronti delle persone indicate nell'articolo 16 dello stesso decreto legislativo 159/2011.

Il provvedimento interviene poi sul coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo, anche internazionale, prevedendo l'attribuzione al Procuratore nazionale antimafia anche delle funzioni in materia di antiterrorismo e disciplinandone gli adeguamenti organizzativi. Sono modificati in particolare alcuni articoli del Codice antimafia con riguardo all'organizzazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, alla preposizione dei magistrati che ne fanno parte (il procuratore nazionale e due

procuratori aggiunti) e all'applicazione di magistrati anche per procedimenti riguardanti reati con finalità di terrorismo. Nell'ambito della Procura generale della Cassazione è quindi istituita la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

Un'altra previsione molto significativa è quella con cui si stabilisce che anche il Comitato di analisi strategica antiterrorismo (CASA), presso il Ministero dell'interno, possa ricevere dall'Unità di informazione finanziaria gli esiti delle analisi e degli studi effettuati su specifiche anomalie da cui emergono fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Il quadro normativo nazionale sopra delineato è in linea con il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo adottato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 19 maggio 2015 che crea uno strumento giuridico vincolante a livello europeo, attuativo della risoluzione ONU 2178 (2014): esso prevede la criminalizzazione della condotta associativa con finalità terroristica, non ancora contemplata da alcuno strumento normativo del Consiglio d'Europa, dell'addestramento passivo (escluso l'auto-addestramento), del viaggio all'estero con finalità terroristiche e della sua organizzazione e finanziamento. È opportuno rilevare in proposito che la legislazione nazionale sembra aver compiuto un passo in avanti rispetto alle misure di contrasto al terrorismo contemplate da tale Protocollo, prevedendo - attraverso la criminalizzazione del reclutamento passivo - la perseguibilità di reati di pericolo integrati da condotte anticipatorie e prodromiche rispetto al compimento dell'atto terroristico stesso, consistenti nel mettersi seriamente e concretamente a disposizione come milite al fine del compimento dell'atto terroristico, e ciò a prescindere dall'avvenuta affiliazione a un'associazione terroristica.

Infine, un altro elemento di novità rispetto agli strumenti internazionali consiste nell'aver introdotto l'utilizzo degli strumenti informatici o telematici come circostanza aggravante del reato di addestramento attivo e passivo (articolo 270-*quinquies* c.p.) e di istigazione a commettere delitti di terrorismo (articolo 414 c.p.).

1.2.4. Le linee guida del Consiglio nazionale del notariato per l'adeguata verifica della clientela

Il Consiglio nazionale del notariato ha emanato le linee guide per il corretto adempimento, da parte della categoria, degli obblighi di adeguata verifica della clientela. Il provvedimento, predisposto in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, la Unità di informazione finanziaria e la Guardia di finanza, individua gli adempimenti e le attività dirette all'assolvimento e fornisce indicazioni per la valutazione del rischio della clientela, tenendo

conto della peculiarità della professione e delle consuete prassi operative del notaio. Il provvedimento è stato sottoposto alla valutazione del Comitato di sicurezza finanziaria e da questo valutato positivamente.

Ai fini dell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica, le specifiche formalità e i prescritti canoni di diligenza richiesti al notaio nell'esercizio delle proprie funzioni, in osservanza delle disposizioni contenute nella legge notarile e nel regolamento di attuazione, sono considerate modalità idonee anche ai fini antiriciclaggio.

In caso d'inosservanza delle linee guida sono applicate le sanzioni disciplinari previste per l'inosservanza delle norme e dei principi di deontologia professionale dei notai.

1.2.5. La lista dei Paesi terzi equivalenti (DM del 10 aprile 2015, pubblicato nella G.U. n. 108 del 12 maggio 2015)

In attuazione della terza direttiva antiriciclaggio (2005/60/CE), ciascuno stato membro può individuare paesi terzi e i territori che hanno legislazioni e pratiche di prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo equivalenti a quelle comunitarie.

Per assicurare un approccio coordinato in materia, i paesi membri UE hanno convenuto in un *Common Understanding* sia le regole di procedura per il riconoscimento dell'equivalenza sia una lista comune di paesi⁴.

È inoltre facoltà degli stati membri di riconoscere lo *status* di equivalenza a ulteriori paesi oltre a quelli inclusi nella lista concordata.

Quale base per il riconoscimento della equivalenza, gli stati dovranno valutare: il livello di adeguamento agli *standard* internazionali di prevenzione; il livello di cooperazione fornito dal paese candidato tra le rispettive Unità di informazione finanziaria; la cooperazione fiscale prestata.

Con il DM del 10 aprile 2015⁵ il Ministro dell'economia e delle finanze ha individuato i paesi (e i territori) stranieri che adottano una normativa equivalente a quella della direttiva 2005/60/CE.

Nel decreto è stata inclusa anche la Repubblica di San Marino, che si aggiunge così ai paesi già ricompresi nell'ultimo *Common Understanding*. Tale inclusione è coerente con la cancellazione di San Marino da tutte le *black list* fiscali ed è resa possibile dal soddisfacente

⁴ L'ultimo *Common Understanding* raggiunto dagli stati UE è quello concluso nella seduta del 26 giugno 2012 del Comitato antiriciclaggio. Esso include i seguenti Paesi e territori stranieri: Australia; Brasile; Canada; Hong Kong; India; Giappone; Repubblica di Corea, Messico; Singapore; Stati Uniti d'America; Repubblica del Sudafrica; Svizzera; oltre a Mayotte; Nuova Caledonia; Polinesia francese; Saint-Pierre e Miquelon; Wallis e Futuna; Aruba; Curaçao; Sint Maarten; Bonaire, Sint Eustatius e Saba.

⁵ Il decreto è entrato in vigore il 13 maggio 2015.

grado di adeguamento della normativa e delle pratiche di prevenzione del riciclaggio e finanziamento agli standard internazionali in materia riconosciuto dall'organismo internazionale – Moneyval, nonché dall'attuale soddisfacente cooperazione tra la UIF italiana e la AIF, corrispondente organismo della Repubblica di San Marino.

Il riconoscimento dello status di paese terzo equivalente comporta due effetti: gli enti creditizi e finanziari situati in paesi terzi ritenuti equivalenti sono assoggettati a obblighi semplificati di identificazione; le persone e gli enti italiani soggetti agli obblighi antiriciclaggio potranno avvalersi di intermediari situati in paesi terzi equivalenti per l'esecuzione delle misure di adeguata verifica della clientela.

1.3 L'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo

Nel 2014 il Comitato di sicurezza finanziaria⁶ ha condotto la prima analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Tale analisi è stata effettuata in applicazione della Raccomandazione 1 del GAFI, con l'obiettivo di identificare, analizzare e valutare le minacce di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Una sintesi del rapporto è stata pubblicata sul sito del Dipartimento del tesoro e trasmessa alle associazioni di categoria con l'invito di promuoverne la diffusione tra i rispettivi associati, affinché possa essere strumento per la conduzione dell'analisi di rischio e permetta di calibrare in maniera corrispondente al rischio identificato gli obblighi antiriciclaggio. La pubblicazione è stata preceduta da un incontro con le associazioni di categoria e i consigli degli ordini professionali tenutosi il 25 novembre 2014 presso il Ministero dell'economia e delle finanze. L'analisi è finalizzata all'elaborazione di linee condivise di intervento per la mitigazione dei rischi individuati. Ciò in un contesto in cui l'approccio basato sul rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (AML/CFT) prevede che le politiche e le misure adottate siano svolte in modo proporzionale ai rischi che devono fronteggiare. L'elaborazione dell'analisi dei rischi AML/CFT ha richiesto un processo complesso che, partendo dalle indicazioni derivanti dall'attività di vigilanza delle amministrazioni di supervisione dalle indagini delle forze di polizia, dalle analisi effettuate dalla UIF e da altre informazioni rilevanti, ha prodotto in una visione organica e sistematica di minacce e vulnerabilità. In particolare, finalità dell'esercizio è stata quella di giungere a una comprensione:

⁶ Nel quadro delle competenze previste dall'articolo 5 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, ai lavori hanno partecipato, oltre alle autorità rappresentate nel Comitato, anche l'Agenzia delle entrate, l'ANAC, l'Agenzia delle dogane, Il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero del lavoro e Infocamere.

- 1) delle minacce di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, individuando quelle più rilevanti;
- 2) dei metodi principalmente utilizzati per lo svolgimento di tali attività criminali;
- 3) delle vulnerabilità presenti nel sistema nazionale di prevenzione, di investigazione e di repressione di tali fenomeni, e quindi dei settori maggiormente esposti a tali rischi;
- 4) degli interventi da attivare e delle relative priorità.

La valutazione, effettuata sulla base di una metodologia *ad hoc* elaborata dallo stesso Comitato, ha rivestito carattere sperimentale e sarà aggiornata trascorsi tre anni. Successivamente, l'analisi sarà aggiornata con periodicità quinquennale. L'analisi sarà aggiornata anche in caso di nuove minacce o vulnerabilità di particolare rilevanza. A questo riguardo, è prossima l'approvazione da parte del CSF di un aggiornamento relativo alla minaccia di finanziamento del terrorismo, connessa alla minaccia terroristica relativamente al terrorismo di matrice confessionale. L'analisi è stata condotta distinguendo la valutazione per il riciclaggio da quella per il finanziamento del terrorismo; in entrambi i casi l'esercizio è sviluppato a livello nazionale ma terrà conto di ulteriori analisi del rischio, qualora elaborate anche a livello sovranazionale. A tale proposito si segnala che l'Unione Europea sta discutendo la definizione di una metodologia da adottare per condurre il *Supra-National Risk Assessment* e che le autorità italiane partecipano attivamente a tale esercizio. Il settore privato è stato coinvolto nell'elaborazione dell'analisi del rischio: i consigli degli ordini professionali, le associazioni di categoria e gli intermediari hanno condiviso la loro esperienza sul campo e le loro valutazioni. Sono stati inoltre consultati alcuni accademici per valutare la robustezza del processo e per illustrare analisi e studi rilevanti in materia.

1.3.1 Principali esiti dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Di seguito si riportano sinteticamente i principali esiti dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, tenuto conto che la graduatoria della minaccia è stata ripartita in fasce a seconda dei punteggi riportati (vedi tabella 1). Da sottolineare che il giudizio "non significativa" non ha il significato di inesistente o irrilevante ma di intensità della minaccia molto contenuta.

Tabella 1 – Rilevanza della minaccia interna

<i>Rilevanza della minaccia</i>	<i>Valori dell'indicatore di intensità</i>
Non significativa	1
Poco significativa	2
Abbastanza significativa	3
Molto significativa	4

La valutazione del rischio inerente di riciclaggio di denaro del sistema è ritenuta molto significativa tenuto conto dei profili predominanti legati ai proventi di attività criminali prodotti nel territorio nazionale e di come una parte consistente – ancorché non specificamente misurata – sia reinserita nel circuito economico-finanziario domestico. Sono state valutate molto significative anche le criticità del sistema economico-sociale. In conclusione, si è valutato che il rischio inerente sia molto significativo e assuma il valore massimo attribuibile all'interno del modello.

La valutazione sintetica del rischio inerente di finanziamento del terrorismo deve tenere conto della distinzione tra la minaccia terroristica e la minaccia di finanziamento del terrorismo; solo questa ultima è stata oggetto di analisi ed è ritenuta poco significativa. Sono valutate, invece, molto significative le criticità del sistema economico-sociale, per cui la valutazione finale del rischio inerente è abbastanza significativa.

Gli *interventi auspicabili* dalle varie categorie di soggetti sono contraddistinti da diversi livelli di priorità.

In Tabella 2 gli interventi auspicati per i soggetti obbligati ex decreto legislativo 231/2007.

Tabella 2 – Priorità degli interventi relativa alle categorie esaminate

		Attività di analisi	Attività di dialogo e formazione	Interventi operativi/ regolamentari /normativi	Potenziamento attività di vigilanza e controllo
INTERMEDIARI FINANZIARI	Banche e Bancoposta				
	IMEL e IP (incluse reti distributive)				
	Società finanziarie ex artt. 106 e 107				
	SIM e SGR				
	Cassa Depositi e Prestiti e altri				
	Imprese assicurative				
	Intermediari assicurativi				
	Società fiduciarie				
	Agenti, mediatori e cambiavalute				
PROFESSIONISTI	Notai				
	Avvocati				
	Dottori commercialisti e esperti contabili				
	Revisori legali di enti di interesse pubblico				
	Revisori legali c.d. ordinari				
	Consulenti del lavoro				
OPER. NON FINANZ.	Operatori in attività di giochi e scommesse				
	Operatori compro-oro				
	Agenzie immobiliari				

Legenda sui livelli di priorità degli interventi

- Priorità bassa
- Priorità medio-bassa
- Priorità medio-alta
- Priorità alta

Per quanto riguarda gli *intermediari finanziari* generalmente intesi, il sistema di vigilanza e di prevenzione è robusto per fronteggiare un volume di clientela e operatività di notevole portata e capillarità territoriale. Ai controlli interni previsti per legge e alla vigilanza della Banca d'Italia e della CONSOB si affianca l'operato della UIF e dei Nuclei della Gdf che, nell'ambito dell'attività istituzionale, individuano e contestano le violazioni amministrative commesse. Gli attuali strumenti di controllo e repressivi e le risorse umane a essi dedicati devono essere

mantenuti anche in futuro, visto che gran parte dei flussi finanziari passano tramite canali di questo tipo.

Gli *operatori non finanziari* sono oggetto di potenziali e concrete infiltrazioni da parte della criminalità organizzata e dovrebbero essere oggetto di ulteriori interventi di armonizzazione regolamentare di vigilanza. Per gli *operatori di gioco*, in considerazione della rischiosità dell'attività transfrontaliera, si auspica che il recepimento della quarta direttiva possa essere l'occasione di interventi di armonizzazione e di rafforzamento dei presidi di vigilanza esistenti nei settori che presentano le maggiori vulnerabilità.

Per i *compro-oro* è necessario intervenire normativamente per regolare il settore, anche prevedendo delle linee guida, e per aumentare la consapevolezza del ruolo che svolgono sul mercato.

Per quanto riguarda i *professionisti*, la percezione delle autorità è che non abbiano ancora un'adeguata consapevolezza del loro ruolo in qualità di soggetti tenuti a svolgere un ruolo attivo nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. È dunque necessario che continui il dialogo con i professionisti, incentrato soprattutto sul tema dell'adeguata verifica. Inoltre, è opportuno intensificare l'attività ispettiva.

In Tabella 3 gli interventi auspicati per le *persone giuridiche e trust*.

Tabella 3 – Priorità degli interventi per le persone giuridiche e trust

	Attività di analisi	Attività di dialogo e formazione	Interventi operativi/ regolamentari /normativi	Potenziamento attività di vigilanza e controllo
Persone giuridiche				
Trust				

Legenda sui livelli di priorità degli interventi

-  Priorità bassa
-  Priorità medio-bassa
-  Priorità medio-alta
-  Priorità alta

Per quanto riguarda le criticità rilevate nella categoria delle persone giuridiche e dei *trust*, è necessario:

- l'individuazione sistematica del beneficiario finale relativo alle imprese, e l'ampliamento

della collaborazione europea ed internazionale per permettere l'accesso tempestivo a tali informazioni da parte delle autorità. È inoltre auspicabile intervento comunitario per armonizzare e interconnettere i registri delle imprese degli stati membri;

- l'applicazione accurata dei presidi legati all'adeguata verifica della clientela da parte dei soggetti obbligati (professionisti) quando forniscono servizi alle imprese.

Infine, per ridurre le criticità rilevate sui *presidi specifici di contrasto al finanziamento del terrorismo*, per quanto riguarda i *listing*, i *de-listing* e i congelamenti, è necessario:

- definire le linee operative e procedurali che consentano di recepire tempestivamente, su base nazionale, le decisioni di *listing* assunte dall'ONU.
- promuovere la revisione del regolamento (CE) n. 881/2002, per includere nella definizione di congelamento i fondi e le risorse possedute o controllate in parte da soggetti designati e i fondi e risorse delle persone o entità che agiscono per conto o sotto la direzione di soggetti designati.
- incentivare le segnalazioni di operazioni sospette da parte di alcune categorie professionali, anche attraverso specifiche attività di formazione.

Per il settore *non-profit*, è necessario un maggiore coordinamento tra le autorità competenti che presidiano il settore a vario titolo, al fine di promuovere attività di diffusione delle informazioni sul tema specifico del finanziamento del terrorismo e dei rischi di abuso del settore ad esso connessi (vedi tabella 4).

Tabella 4 – Linee di intervento

	Attività di analisi	Interventi operativi	Interventi regolamentari	Interventi normativi
Listing, de-listing e congelamenti				
Settore <i>non-profit</i>				

Legenda sui livelli di priorità degli interventi

- Priorità bassa
- Priorità medio-bassa
- Priorità medio-alta
- Priorità alta

1.4. “Compro oro” e *money transfer*. Linee di intervento.

L'analisi dei rischi nazionali di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo elaborata dal Comitato di sicurezza finanziaria ha individuato le attività economiche maggiormente esposte al rischio di riciclaggio e i metodi principalmente utilizzati dalla criminalità organizzata per riciclare i proventi derivanti dalle attività illecite, nonché le categorie più sensibili a fenomeni di infiltrazione di criminalità organizzata o con un'operatività a questa più asservibile.

I “compro-oro” sono una categoria di operatori eterogenea, attualmente tenuta al solo obbligo di segnalazione di operazioni sospette. La categoria ha avuto una rapida diffusione su tutto il territorio nazionale, favorita dall'impennata dei prezzi dell'oro e dalla congiuntura economica negativa che ha inciso sulla capacità reddituale dei soggetti più deboli rendendoli bisognosi di immediata liquidità.

Il censimento effettuato nel novembre 2011 dall'AIRA (Associazione italiana responsabili antiriciclaggio) e dall'ANOPO (Associazione nazionale operatori professionali oro) stimava in circa 28.000 i punti di “compro-oro”, con un giro d'affari compreso tra i 7 e i 12 miliardi di euro e una crescita tendenziale attorno al 22,5 per cento su base nazionale. Il dato relativo al fatturato realizzato e all'incidenza del fenomeno sul PIL è probabilmente sottostimato poiché l'assenza di una regolamentazione organica e la peculiarità dell'attività (è il cliente, privato cittadino, che vende oro senza essere tenuto all'emissione di alcuna ricevuta fiscale) consentono che un cospicuo numero di transazioni commerciali del settore siano realizzate in contanti, senza l'emissione di alcuna ricevuta fiscale o altra forma di tracciatura.

Lo stesso censimento pone l'accento su un'altra e non meno rilevante componente di “sommerso” che caratterizza il fenomeno. Su oltre 20.000 attività censite, soltanto 346 risultavano registrate all'Albo professionale oro della Banca d'Italia, con una discrasia evidente tra il numero dei compro oro presenti nelle banche dati digitali e il dato quotidianamente riscontrato sul territorio. Tuttavia, la quantificazione puntuale e il monitoraggio a fini preventivi e repressivi degli esercenti l'attività di “compro-oro” è quasi impossibile: le autorità inquirenti incontrano non poche difficoltà nel distinguerli dalle normali gioiellerie, dal momento che utilizzano, per la registrazione alla camera di commercio, la stessa codifica merceologica di queste, con evidenti difficoltà nel quantificarli o identificarli separatamente: d'altro canto, molte gioiellerie/oreficerie si sono convertite in “compro-oro” a causa del calo delle vendite di oggetti preziosi nuovi.

L'espansione delle attività di “compro-oro” non è sfuggita agli organi investigativi, le cui indagini hanno evidenziato infiltrazioni criminali all'interno della categoria e ne hanno

confermato l'elevato rischio operativo e le vulnerabilità⁷. Secondo stime desumibili dalle operazioni di polizia giudiziaria poste in essere nel biennio 2013-2014, il 60 per cento delle attività di "compro-oro" è soggetto all'infiltrazione di organizzazioni criminali che le utilizzano come copertura per riciclare proventi illeciti e, più in generale, si associano a fenomeni criminali che spaziano dal falso, alla truffa, alla contraffazione, all'usura, alla ricettazione e alla violazione delle leggi di pubblica sicurezza.

Tali risultanze indicano l'opportunità di interventi normativi per rafforzare i presidi di contrasto all'infiltrazione criminale nel settore attraverso, tra l'altro, la previsione di sistemi in grado di garantire la tracciabilità e la trasparenza delle operazioni svolte nel settore dei compro-oro.

Sono attualmente all'esame del Senato alcuni disegni di legge che si propongono di regolamentare l'attività di impresa dei compro oro⁸. Le proposte recano una serie di disposizioni concernenti la tracciabilità delle compravendite di oro e di oggetti preziosi usati, l'estensione delle disposizioni antiriciclaggio, l'istituzione del "borsino" dell'oro usato e una serie di misure per la promozione del settore orafa nazionale.

Tra le modalità ricorrenti di riciclaggio è oggetto di attenzione particolare il trasferimento di denaro attraverso il circuito dei *money transfer*. Si tratta di operatori in grado di trasferire, in modo affidabile e a costi contenuti, notevoli somme di denaro in qualsiasi parte del mondo.

L'attività dei *money transfer* è strettamente correlata alla presenza di lavoratori immigrati che inviano parte dei loro guadagni alle famiglie nei paesi di origine ed è importante per i benefici in termini di inclusione finanziaria. Non possono tuttavia essere ignorate le evidenze emerse nel quadro dell'azione di vigilanza sul sistema finanziario che mostrano elevati rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo connessi con l'attività di *money transfer*.

Tali rischi sono legati al 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 è reso particolarmente difficoltoso dalla composizione della rete distributiva, rappresentata da operatori che esercitano la loro attività principale nel settore non finanziario (agenzie di viaggio, bar, tabaccherie, centri

⁷ Tra i casi di riciclaggio più significativi, emersi dalle indagini sviluppate nel 2014, si riporta l'indagine della Guardia di finanza eseguita dalla Compagnia di Ottaviano, su delega della Procura della Repubblica di Nola: la Compagnia ha svolto indagini di polizia giudiziaria nei confronti di due soggetti titolari di società di compro-oro attive tra la provincia di Napoli e quella casertana. In tale ambito si è accertato che gli indagati, al fine di giustificare l'oro di provenienza illegale, hanno alterato la quantità di oro lecitamente acquisito e indicato sui registri di pubblica sicurezza. Al termine dell'attività, sono stati eseguiti un'ordinanza cautelare applicativa degli arresti domiciliari nei confronti di due soggetti e un provvedimento di sequestro preventivo "per equivalente" dell'importo di quasi 5 milioni di euro.

⁸ Si tratta dell'AS 237 "Disposizioni concernenti la tracciabilità delle compravendite di oro e di oggetti preziosi usati e l'estensione delle disposizioni antiriciclaggio, nonché istituzione del borsino dell'oro usato e misure per la promozione del settore orafa nazionale", dell'AS 327 "Disciplina dell'attività di compravendita di oggetti usati in oro, pietre o metalli preziosi, nonché disposizioni concernenti la tracciabilità delle operazioni e l'emissione delle relative fatture" e dell'AS 683 "Regolamentazione del mercato dei materiali gemmologici".

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). Tale scenario è acuito dalla circostanza che la rete distributiva è composta da circa 40.000 soggetti, solo un migliaio dei quali è iscritto nei registri dell'Organismo agenti e mediatori (OAM), mentre la maggior parte è riconducibile a operatori comunitari. In virtù del principio dell'*home country control*, gli operatori comunitari sono tenuti a rispettare la disciplina antiriciclaggio del paese di origine, pur svolgendo la propria attività in un altro stato membro (Italia) e ciò impedisce adeguati presidi di controllo a causa delle differenze nelle normative antiriciclaggio e dalla carenza di controlli da parte della *home country*. La previsione dei c.d. "punti di contatto"⁹, seppure utile, non è risolutiva in quanto il ruolo del punto di contatto è limitato all'inoltro delle segnalazioni di operazioni sospette. In tale settore a rischio¹⁰ è quindi prioritario armonizzare le normative nazionali e garantire l'integrale applicazione degli obblighi antiriciclaggio del paese di destinazione nei confronti degli agenti di IP comunitari.

1.5. La collaborazione delle autorità nazionali

La collaborazione tra le autorità nazionali coinvolte nella prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo è alla base del sistema preventivo delineato dalla normativa antiriciclaggio.

Nel 2014 è proseguita la collaborazione prestata dalla Vigilanza della Banca d'Italia all'Autorità giudiziaria e agli organi inquirenti in procedimenti penali relativi ai reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Lo scambio di informazioni con l'AG consente l'acquisizione di notizie utili al perseguimento dei rispettivi fini istituzionali; in molti casi le informazioni fornite hanno consentito di orientare in maniera più efficace i controlli di vigilanza. Nel quadro di tale collaborazione, la Vigilanza ha inoltrato 58 segnalazioni riferite a violazioni di disposizioni del decreto legislativo 231/2007. Particolarmente intensa è stata la collaborazione con le Procure di Roma e Milano dove la Banca d'Italia assicura forme strutturate di assistenza e

⁹ L'articolo 42, comma 3, del d.lgs. 231/2007 prevede che gli IP che intendono avvalersi di propri agenti debbano istituire in Italia un punto di contatto.

¹⁰ Anche nel 2014 le indagini della Guardia di finanza hanno accertato che i *money transfer* sono tra i veicoli maggiormente utilizzati per trasferire somme di denaro provento di reato, soprattutto quando riconducibili a organizzazioni criminali di matrice estera. In particolare, si segnalano:

- l'indagine condotta dal NSPV che ha consentito di risalire a più associazioni per delinquere, aventi carattere transnazionale, che attraverso la sistematica violazione della normativa antiriciclaggio hanno canalizzato verso la Repubblica Popolare Cinese un enorme flusso di denaro provento di evasione fiscale e di illecita attività connessa alla contraffazione. Al termine dell'indagine si è pervenuti all'esecuzione di 18 ordinanze di custodia cautelare e al sequestro di beni per circa 10 milioni di euro;
- l'attività svolta dal Nucleo polizia tributaria di Firenze che, nell'ambito di un'ispezione antiriciclaggio, ha esaminato flussi di denaro per oltre 10 milioni di euro trasferiti in favore di soggetti cinesi, accertando l'esistenza di una tecnica fraudolenta di frazionamento delle movimentazioni finanziarie.

collaborazione per l'importanza del territorio.

L'attività di collaborazione tra la Banca d'Italia e la UIF, espressamente prevista dall'articolo 6 del regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF emanato dalla Banca d'Italia¹¹, è disciplinata dal protocollo d'intesa sottoscritto nel 2009¹² che definisce le modalità di coordinamento tra le due autorità in relazione alle iniziative da assumere, anche congiuntamente, al fine di assicurare coerenza ed efficacia al perseguimento delle rispettive competenze istituzionali. Nel 2014 la Vigilanza ha inoltrato alla UIF 26 segnalazioni, per lo più originate dall'attività ispettiva, concernenti carenze in materia di collaborazione attiva; da parte sua la UIF ha portato all'attenzione della Vigilanza 32 segnalazioni di anomalie e fatti riscontrati nei confronti di alcuni intermediari, con riguardo agli assetti organizzativi, all'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di registrazione e conservazione dei dati nell'AUI.

Nel 2014 è stata altresì intensa la collaborazione tra la Banca d'Italia e la Guardia di finanza, disciplinata da un protocollo d'intesa stipulato nel 2007 che stabilisce i criteri e le modalità di reciproca collaborazione¹³; in tale contesto, la Guardia di finanza ha effettuato 14 accertamenti ispettivi nei confronti degli intermediari iscritti nell'elenco generale ex articolo 106 TUB. Sono stati inoltre condotti 14 accertamenti su confidi iscritti ai sensi dell'articolo 155, comma 4 del TUB.

La collaborazione tra la Banca d'Italia e la CONSOB è proseguita secondo le modalità previste dal protocollo d'intesa stipulato nel 2011 in materia di accertamenti antiriciclaggio. L'accordo intende evitare duplicazioni nell'azione di vigilanza e prevede che la Banca d'Italia possa chiedere alla CONSOB lo svolgimento di approfondimenti antiriciclaggio presso SIM, SGR e SICAV oggetto di accertamenti da parte della Commissione¹⁴.

Nell'ambito della collaborazione con l'Autorità giudiziaria, nel 2014 la UIF ha dato riscontro a 265 richieste di chiarimenti, da cui sono scaturite 393 risposte, comprensive delle ulteriori informazioni acquisite dall'Unità, anche mediante attivazione delle omologhe controparti estere.

¹¹ Provvedimento del 21 dicembre 2007.

¹² Le modalità operative delle rispettive attività di controllo, soprattutto di natura ispettiva, sono state disciplinate nel 2010 con una integrazione del predetto protocollo.

¹³ L'accordo prevede che la Banca d'Italia possa avvalersi della Guardia di finanza al fine di acquisire dati, notizie e altre informazioni ritenuti utili per la Vigilanza; è, inoltre, stabilito che la Guardia di finanza possa svolgere accertamenti ispettivi condotti dalla Banca d'Italia, anche avvalendosi dei supporti amministrativi e logistici forniti dalla stessa Autorità di vigilanza.

¹⁴ Riguardo agli esiti delle verifiche effettuate dalla CONSOB, sulla base del protocollo d'intesa con la Banca d'Italia, cfr. paragrafo 5.3.

Tabella 5 – Collaborazione con l'Autorità giudiziaria – Anni 2010-2014 (fonte UIF)

	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, nel rispetto della distinzione di ruoli, obblighi e metodi stabilita dall'ordinamento, determinano rilevanti sinergie tra l'attività di prevenzione e quella di repressione. La Magistratura trae vantaggio dall'ampio patrimonio informativo e dalle capacità di analisi dell'Unità; quest'ultima, 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 per individuare più efficacemente indicatori di anomalia e schemi rappresentativi di comportamenti anomali la cui diffusione tra intermediari e operatori, ne accresce le capacità di collaborazione attiva.

L'Unità ha svolto approfondimenti nell'ambito di indagini relative a ipotesi di reati nel 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.

Nei casi in cui la UIF rilevi specifiche circostanze di reato, queste sono portate all'attenzione della competente Autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 331 c.p.p., con una denuncia diretta ovvero indirettamente attraverso gli Organi investigativi, cui sono trasmesse le relazioni tecniche collegate alle segnalazioni sospette; qualora sia a conoscenza di indagini in corso, l'Unità fornisce alla Magistratura le informazioni di cui dispone, acquisite prevalentemente in sede ispettiva. La tabella 6 mostra che, rispetto al 2013, le informative utili a fini di indagine sono quasi triplicate, mentre sono diminuite le denunce effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche.

Tabella 6 – Segnalazioni all’Autorità giudiziaria – Anni 2010-2014 (fonte UIF)

	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

Nel 2014 sono proseguiti i rapporti di consulenza tra la UIF e talune Procure della Repubblica¹⁵ impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata, alla corruzione e all’evasione fiscale ed è proseguita la collaborazione con la DNA e, per il suo tramite, con alcune Direzioni distrettuali.

Anche la collaborazione della UIF con la CONSOB è ormai consolidata. Nel 2014 lo scambio dei flussi informativi ha riguardato l’invio alla UIF di ipotesi di omesse segnalazioni rilevate nell’ambito di accertamenti ispettivi, mentre l’Unità ha trasmesso informazioni su operazioni aventi possibili correlazioni con abusi di mercato. Più in generale, nell’ambito delle forme di coordinamento e collaborazione previste dal protocollo di intesa siglato nel 2012, la CONSOB e la UIF hanno proseguito gli scambi informativi volti al migliore svolgimento delle attività di rispettiva competenza. Segnatamente, a seguito dell’attività di vigilanza *off-site* sull’attività di offerta fuori sede, sono emerse diverse transazioni riconducibili all’operato di 4 promotori finanziari operativi per due banche, che hanno formato oggetto di segnalazione alla UIF. Infine, nell’ambito dell’attività di vigilanza sull’integrità e la regolarità delle negoziazioni e dell’andamento dei mercati, sono emerse 11 fattispecie segnalate alla UIF, in quanto relative a operazioni sospette.

Si è altresì 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

¹⁵ In particolare le Procure di Roma, Milano, Napoli e Palermo.

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 connesse a esigenze informative di omologhe autorità estere nell'ambito dell'attività di vigilanza.

Nel 2014 la UIF ha stipulato con l'ANAC 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 il fenomeno della corruzione nella Pubblica amministrazione¹⁶. È stata data inoltre attuazione sia al protocollo d'intesa, sottoscritto a fine 2013, tra l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e la UIF, con la condivisione, oltre che delle reciproche basi informative, di studi e analisi relativi alle violazioni di natura valutaria, sia alla Convenzione con l'Agenzia delle entrate stipulata nel 2013 che consente alla UIF, già abilitata ad avvalersi dei dati contenuti nell'Archivio dei rapporti finanziari, di accedere, come previsto dalla legge¹⁷, all'Anagrafe tributaria, ampliando in tal modo le informazioni funzionali allo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

La UIF ha inoltre siglato un protocollo d'intesa con il Comune di Milano per definire principi e modalità di collaborazione tese ad assicurare il più proficuo svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali¹⁸ e ha preso parte al Tavolo tecnico Lombardia, cui partecipano l'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani), la Lombardia e alcuni comuni della regione, riunioni a seguito delle quali la UIF ha avviato una riflessione sui possibili indicatori di anomalia applicabili alle pubbliche amministrazioni¹⁹ e, in particolare, alle realtà amministrative locali.

Nell'ambito del Comitato di sicurezza finanziaria è continuata l'intensa attività di collaborazione tra le Autorità, che hanno fornito ciascuna il suo contributo tecnico per la definizione delle politiche di prevenzione, l'elaborazione della normativa in materia, l'attività sanzionatoria e quella di raccordo con gli organismi internazionali. Sempre nell'ambito del Comitato, al fine di ottemperare alle indicazioni del GAFI, è stato condotto l'esercizio di valutazione nazionale dei rischi (*National Risk Assessment*). Il CSF è stato anche coinvolto nella preparazione e nella gestione dell'esercizio di valutazione del sistema italiano di prevenzione e

¹⁶ In applicazione del protocollo la UIF e l'ANAC condividono le informazioni acquisite nelle sedi internazionali cui partecipano, al fine di approfondire i nessi esistenti tra corruzione e riciclaggio e individuare possibili sinergie tra le rispettive attività istituzionali.

¹⁷ Art. 6, comma 6, lettera e) del decreto legislativo 231/2007.

¹⁸ I Comuni sono inclusi nella definizione di Pubblica Amministrazione e in quanto tali sono destinatari degli obblighi segnaletici ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera r) e articolo 10, comma 2, lettera g) del decreto legislativo 231/2007.

¹⁹ Gli uffici della Pubblica Amministrazione rientrano fra i destinatari della normativa antiriciclaggio. Il decreto legislativo 231/2007, all'articolo 10, comma 2, prevede per detti uffici il rispetto dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette.

contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa condotto dal Fondo monetario internazionale.

Prosegue infine 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.

1.6. La collaborazione della UIF con le *Financial Intelligence Unit* di altri Paesi

Nel sistema delle regole antiriciclaggio internazionali e comunitarie le FIU rispondono 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 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. Un ruolo cruciale assume infine la collaborazione tra FIU nel contrasto finanziario del terrorismo, come sottolineato in ambito internazionale e comunitario.

Nella cornice delle 40 Raccomandazioni del GAFI, la collaborazione tra le FIU è regolata dagli standard del Gruppo Egmont²⁰. La quarta direttiva detta per tale collaborazione una disciplina organica, che conferma i presidi e rafforza gli strumenti disponibili.

Tra le prassi operative più significative, individuate dalla UIF attraverso la collaborazione con le proprie controparti estere, 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.

Quando l'analisi di operazioni sospette evidenzia collegamenti soggettivi o oggettivi con altri paesi, la UIF invia richieste di informazioni alle FIU estere. 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

²⁰ Organismo a carattere informale, costituito nel 1995 da un gruppo di FIU per sviluppare la cooperazione internazionale e accrescerne i benefici. Il numero delle FIU aderenti è progressivamente aumentato nel tempo (attualmente sono 139). Nel 2010 il Gruppo Egmont si è trasformato in una organizzazione internazionale, con Segretariato a Toronto, Canada.

paesi. Il numero delle richieste inviate dalla UIF è sensibilmente in crescita nell'ultimo quinquennio (cfr. Tabella 7).

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, sono 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.

Tabella 7 – Richieste effettuate a FIU estere - Anni 2010-2014 (fonte UIF)

	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/unknown</i>²	-	-	-	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, consentendo 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 negativamente sulla capacità di acquisire e fornire informazioni per il persistere di forme di segreto bancario, di protezione dell'anonimato di soci ed esponenti di enti e società, di limitazioni concernenti informazioni investigative.

In particolar modo in pendenza di procedimenti giudiziari, 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 rogatoriale, a loro volta caratterizzate da ampie divergenze tra gli ordinamenti nazionali.

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

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.

Tabella 8 – Richieste e informative spontanee di FIU estere
Suddivisione per canale – Anni 2010-2014 (fonte UIF)

	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 sono sottoposte dalla UIF a un'analisi preliminare per valutare le caratteristiche del singolo caso, 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).

**Tabella 9 – Richieste ricevute e risposte fornite a FIU estere
Suddivisione per canale – Anni 2011-2014 (fonte UIF)**

	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. Nel 2014 la UIF ha inviato informazioni a 83 FIU estere, tra cui rientrano tutte quelle dell'Unione Europea.

**Tabella 10 – Numero di FIU cui la UIF ha inviato informazioni
(su richiesta o spontanee) Anni 2011-2014 (fonte UIF)**

	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 sono 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.

Nel 2014 i tempi medi di risposta, con riferimento alle fonti informative accessibili direttamente dalla UIF, si sono dimezzati rispetto all'anno precedente (40 giorni rispetto agli 80 del 2013), mentre per gli scambi via FIU.NET, il tempo medio di risposta è sceso a circa un terzo, passando da circa 70 a circa 25 giorni.

La gamma di *database* cui la UIF può attingere per calibrare le risposte alle richieste è rappresentata nella Tabella seguente:

Tabella 11 – Basi informative a disposizione della UIF per la collaborazione internazionale (*fonte UIF*)

<i>Database a disposizione della UIF</i>	<i>Attivazione</i>	<i>Accesso della UIF</i>
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 sono richieste informazioni anche su cariche e partecipazioni in imprese e società. È crescente l'interesse per informazioni su conti e operazioni bancarie o finanziarie che 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 decreto legislativo 231/2007 prevede che in tali casi essa possa acquisire tali dati dal NSPV e dalla DIA, nel rispetto del principio di

“multidisciplinarietà” che, nelle regole internazionali e comunitarie, prevede che la collaborazione tra FIU si basi sullo scambio di informazioni “finanziarie, investigative, amministrative”.

FIU-NET. Funzionalità innovative e sviluppi organizzativi

Al fine di sviluppare forme innovative di cooperazione internazionale in ambito europeo, la quarta direttiva prevede che le FIU debbano fare uso delle forme avanzate di collaborazione rese possibili da FIU.NET e, in particolare, del “matching” di dati. Le informazioni rese disponibili per l'incrocio sono crittografate attraverso meccanismi 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.

Nell'anno è stata varata una nuova, più avanzata versione della piattaforma FIU.NET (“2.0”) al fine di ottenere un potenziamento delle funzionalità e una maggiore integrazione nelle procedure di lavoro delle FIU.

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.

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.

2. LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA ITALIANO DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Nel 2014 è stata avviata per l'Italia la procedura di valutazione del sistema di prevenzione e repressione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo basata sui nuovi *standard* adottati dal GAFI nel 2012. La valutazione, effettuata dal Fondo monetario internazionale, sarà discussa e adottata dalla riunione plenaria del GAFI nel mese di ottobre 2015. Il rapporto di valutazione, oltre ai giudizi sull'adeguatezza del nostro sistema di prevenzione e contrasto, fornisce raccomandazioni su come il sistema debba essere rafforzato a fronte delle carenze

riscontrate. L'Italia è tra i primi paesi²¹ destinatari dell'esercizio nell'ambito del 4° ciclo di valutazione insieme, per l'area geografica europea, a Spagna, Belgio e Norvegia. La valutazione interessa due ambiti:

- il livello di conformità (*compliance*) del nostro sistema normativo agli *standard* internazionali di riferimento, le 40 Raccomandazioni del GAFI²²;
- il livello di efficacia (*effectiveness*) del sistema rispetto a undici risultati/obiettivo (*outcomes*) da raggiungere.

Il secondo profilo è quello maggiormente innovativo rispetto alla valutazione precedente condotta nel 2005, nella quale l'efficacia rappresentava una componente della *compliance* e non aveva l'importanza assegnatole dai nuovi *standard*. L'efficacia riguarda molteplici aspetti relativi alla comprensione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e alla cooperazione internazionale nello scambio di informazioni finanziarie, di *intelligence* e probatorie in ambito giudiziario. Essa interessa altresì: la vigilanza nei confronti delle istituzioni finanziarie e delle professioni non finanziarie e l'applicazione, basata sul rischio, delle misure di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, la trasparenza delle persone giuridiche e prevenzione del loro utilizzo per fini di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, l'utilizzo delle informazioni finanziarie fino alla repressione del riciclaggio/finanziamento del terrorismo in fase investigativa e giudiziaria e alla confisca dei prodotti di reato.

Sono infine interessati il settore *no-profit* (ai fini di prevenzione del suo abuso per fini di finanziamento del terrorismo) e quello relativo all'adeguamento alle decisioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite per quanto concerne la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Per una corretta valutazione dell'efficacia è importante disporre di esaurienti e accurati dati statistici relativi all'azione svolta dall'Italia in tutti gli ambiti sopra accennati.

3. LE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

3.1. I flussi segnalatici

Nel 2014 l'Unità di informazione finanziaria ha ricevuto 71.758 segnalazioni²³, con un incremento, rispetto al 2013, dell'11,1 per cento (pari a circa 7.000 SOS), confermando il trend

²¹ Il calendario delle valutazioni è concordato nel GAFI in via preventiva sulla base delle valutazioni precedenti. E' utile precisare che è valutato il complessivo sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo esistente in un certo paese, fino alla data della visita del *Team* di valutatori. Nel nostro paese tale visita ha avuto luogo dal 14 al 30 gennaio 2015.

²² http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/RACCOMANDAZIONI_GAFI_2012_ITALIANO.pdf.

²³ Informazioni di dettaglio sulle segnalazioni di operazioni sospette sono contenute nei *Quaderni dell'antiriciclaggio*, collana *Dati statistici* pubblicati sul sito internet della UIF.

di crescita di lungo periodo, manifestatosi successivamente alla riforma della normativa antiriciclaggio del 2007.

Tabella 12 – Segnalazioni ricevute Anni 2010-2014 (fonte UIF)

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

L'esame per tipologia di segnalante pone in luce che anche nel 2014 il maggior numero di segnalazioni è stato inoltrato da banche e Poste italiane (82 per cento del totale), con un incremento di oltre 5.300 unità; anche il contributo fornito da intermediari finanziari diversi da banche e Poste è aumentato di oltre 14 punti percentuali (pari al 2,8 per cento del totale).

Tabella 13 – Segnalazioni ricevute per tipologia di segnalante (fonte UIF)

	2013		2014		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2013)
Banche e Poste	53.745	83,2	59.048	82,3	9,9
Intermediari finanziari diversi da banche e Poste (*)	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
TOTALE	64.601	100	71.758	100	11,1

(*) La categoria comprende i soggetti di cui all'articolo 11, commi 1 – escluse le lettere a) e b) – 2 e 3, e quelli di cui all'articolo 10, comma 2, lettere a), b), c), d), decreto legislativo 231/2007.

L'aumento delle segnalazioni degli intermediari diversi da banche e Poste è ascrivibile essenzialmente agli istituti di pagamento e agli intermediari finanziari iscritti agli elenchi di cui agli articoli 106 e 107 del TUB, nonché agli istituti di moneta elettronica. Per i primi due, come già rilevato nel 2013, l'esame dei dati di dettaglio evidenzia che l'incremento dipende da un numero esiguo di segnalanti, principalmente istituti di pagamento operanti come *money transfer*.

**Tabella 14 – Segnalazioni ricevute per categoria di intermediari
Bancari e finanziari (fonte UIF)**

	2013		2014		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2013)
Intermed. bancari e finanziari	61.765	100	68.220	100	10,5
Banche e Poste	53.745	87	59.048	86,6	9,9
Intermediari finanziari ex artt. 106 e 107 TUB (*), Istituti di pagam.	5.645	9,2	6.041	8,9	7
Imprese di assicurazione	602	1	723	1	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 (**)	27	0	85	0,1	214,8

(*) Il riferimento è agli articoli 106 e 107 del decreto legislativo 385/1993 nel testo antecedente la riforma di cui al decreto legislativo 141/2010.

(**) La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli articoli 10, comma 2, lettere a), b), c), d), f) e 11, commi 1, 2, DL 231/2007.

Le segnalazioni trasmesse dai professionisti²⁴ sono aumentate complessivamente di circa il 20 per cento rispetto al 2013; il contributo maggiore proviene dai notai, con il 91,5 per cento di segnalazioni, in linea con l'anno precedente. Si conferma anche per il 2014 il trend di crescita delle segnalazioni trasmesse dagli operatori non finanziari²⁵, che passano da 851 nel 2013 a 1.148 nel 2014, delle quali oltre il 90 per cento inoltrate dai gestori di giochi e scommesse.

Per sollecitare la collaborazione attiva da parte del settore pubblico, la UIF ha intensificato l'attività di sensibilizzazione rispetto agli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette e ha avviato, in collaborazione con i ministeri competenti, la definizione di specifici indicatori di anomalia.

²⁴ La categoria comprende i soggetti di cui agli articoli 12, comma 1, e 13, comma 1, decreto legislativo 231/2007.

²⁵ La categoria comprende i soggetti di cui agli articoli 10, comma 2, lettere e), f), g), e 14, comma 1, decreto legislativo 231/2007.

Tabella 15 – Segnalazioni ricevute da professionisti e operatori non finanziari (fonte UIF)

	2013		2014		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2013)
Professionisti	1.985	100	2.390	100	20,4
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
Studi associati, società interprofessionali e società tra avvocati	21	1,1	20	0,8	-4,8
Avvocati	14	0,7	7	0,3	-50
Società di revisione, Revisori contabili	10	0,5	16	0,7	60
Altri soggetti esercenti attività professionale	18	0,9	13	0,5	-27,8
Operatori non finanziari	851	100	1.148	100	34,9
Gestori di giochi e scommesse	774	91	1.053	91,7	36
Soggetti che svolgono attività di commercio di oro e fabbricazione e commercio di oggetti preziosi	26	3	47	4,1	80,8
Operatori non finanziari diversi dai precedenti	51	6	48	4,2	-5,9

Nel 2014 è ulteriormente aumentato il numero dei soggetti 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); ciò nonostante, solo 118 tra loro hanno effettivamente inviato segnalazioni, per un totale di 165.

La crescita complessiva delle segnalazioni osservata nel 2014 ha trovato conferma anche nel primo trimestre 2015, che ha fatto registrare 19.609 SOS a fronte delle 19.421 pervenute nello stesso periodo del 2014.

3.2. Le operazioni sospette

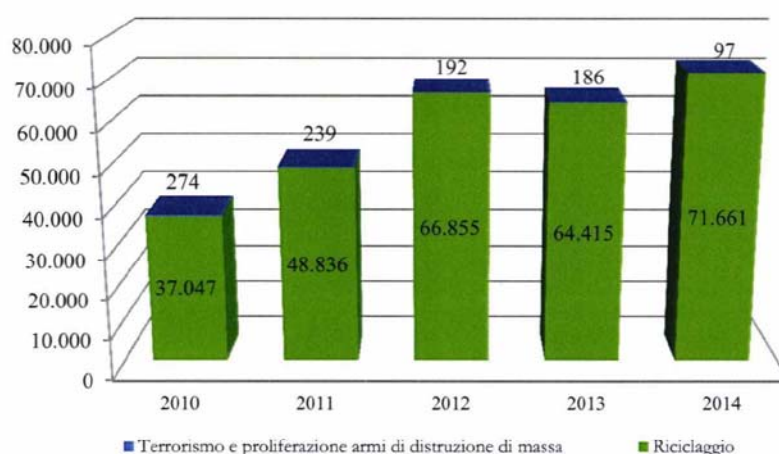
Nel 2014 solo una piccolissima percentuale, e in ulteriore diminuzione, delle segnalazioni ricevute è ascrivibile a un sospetto di finanziamento del terrorismo o dei programmi di

proliferazione delle armi di distruzione di massa, anche se occorre tener presente che le modalità operative utilizzate per il finanziamento del terrorismo possono presentare elementi di sovrapposizione con quelle cui si ricorre a fini di riciclaggio; di contro, il primo trimestre del 2015 manifesta una significativa inversione di tendenza, con 74 segnalazioni di terrorismo (oltre il triplo rispetto allo stesso periodo del 2014), e 3 di proliferazione delle armi di distruzione di massa, conseguenza di un'accresciuta sensibilità, da parte dei soggetti obbligati, a fronte delle recenti azioni del terrorismo internazionale.

Tabella 16 – Ripartizione per categoria di segnalazione (fonte UIF)

	2010	2011	2012	2013	2014
	(valori assoluti)				
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
Totale	37.321	49.075	67.047	64.601	71.758

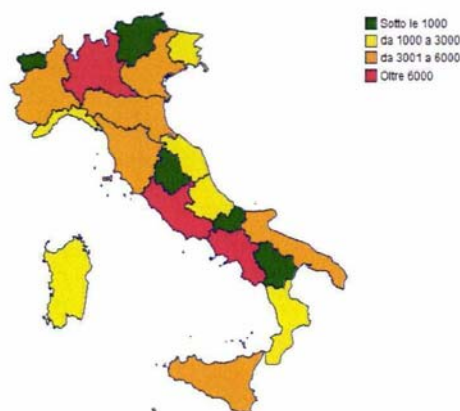
Grafico 1 – Segnalazioni ricevute – valori assoluti (fonte UIF)



La localizzazione geografica delle segnalazioni non si discosta dagli anni precedenti: la Lombardia 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 per cento del totale),

seguita dal Lazio (8.948, pari al 12,5 per cento) e dalla Campania (8.786, pari all'12,2 per cento)²⁶, per un totale pari a circa il 43 per cento; tuttavia, rispetto al 2013, il numero delle segnalazioni provenienti dal Lazio è diminuito del 2,6 per cento, mentre è incrementato il contributo di altre regioni quali Campania, Toscana, Piemonte, Sicilia, Calabria, Liguria, Trentino Alto Adige, Umbria e Valle D'Aosta.

Grafico 2 – Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata (fonte UIF)



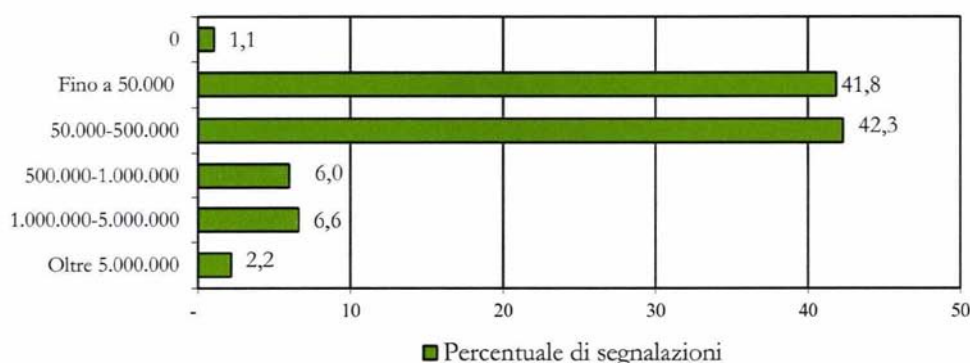
Ai fini della valutazione dei dati relativi agli importi segnalati, occorre considerare che l'obbligo di segnalazione riguarda sia le operazioni effettivamente eseguite sia quelle semplicemente tentate, che possono talvolta caratterizzarsi per importi particolarmente elevati, in quanto connesse a mere prospettazioni da parte della clientela, difficilmente distinguibili da tentativi di truffa o da casi di millantata capacità economica. 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 contrazione è attribuibile al miglioramento dei meccanismi di autocorrezione da parte dei segnalanti, che hanno perfezionato i propri processi di stima e di quantificazione dell'operatività sospetta, nonché all'utilizzo, da parte della UIF, 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

²⁶ Data la possibilità per il segnalante di evidenziare diverse operazioni sospette in ciascuna segnalazione, per convenzione l'origine delle segnalazioni è fatta coincidere con il luogo di richiesta/esecuzione della prima operazione.

il 60 per cento del valore dell'intero aggregato) a fronte degli 84 miliardi riferiti al 2013. La distribuzione delle segnalazioni, in termini percentuali, è analoga a quella rilevata nel 2013 (43,3 per cento per le operatività sospette di importo inferiore a 50.000 euro e 14,1 per cento per quelle di importo superiore a 500.000 euro).

Grafico 3 – Distribuzione del numero di segnalazioni ricevute per classi di importo (fonte UIF)

(classi di importo in euro)



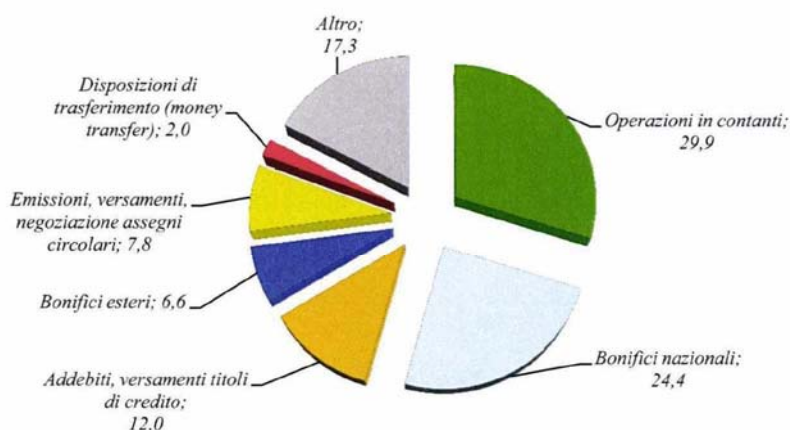
Le operazioni in contante e i bonifici sono le forme tecniche di operazioni maggiormente segnalate, come rilevato anche negli anni precedenti. Su un totale di oltre 149.000 operazioni segnalate²⁷, circa 44.500 sono riferite all'uso di contante (29,9 per cento del totale) e più di 46.000 riguardano bonifici (31 per cento totale).

Le operazioni di importo rilevante riguardano in particolare i bonifici con controparte estera, il cui valore medio segnalato²⁸ è di 47.239 euro, mentre per i bonifici nazionali l'importo medio è di 7.859 euro.

Con riferimento ai titoli di credito, il valore medio degli assegni circolari segnalati è pari a 16.277 euro, superiore alla media degli assegni bancari, pari a 6.365 euro, mentre l'importo medio dei trasferimenti di tipo *money transfer* segnalati si attesta intorno ai 1.000 euro, coerentemente con le caratteristiche di questo tipo di attività. Le operazioni in contante, oggetto di segnalazione, mostrano un importo medio pari a 2.751 euro.

²⁷ Il modello segnaletico non pone limiti al numero di operazioni sospette segnalabili; la normativa prevede, tuttavia, la possibilità per il segnalante di limitarsi a indicare in via semplificativa le operazioni più significative.

²⁸ Il valore medio indicato è calcolato considerando tutte le operazioni segnalate alla UIF come sospette, incluse quelle non eseguite.

Grafico 4 - Principali forme tecniche delle operazioni segnalate nel 2014 (fonte UIF)*(percentuale sul totale delle operazioni segnalate)*

Nelle segnalazioni provenienti dai notai si osserva che le casistiche più frequenti, in continuità con gli anni scorsi, riguardano la stipula di compravendite immobiliari e atti societari. Le operazioni immobiliari segnalate si riferiscono prevalentemente a transazioni caratterizzate dal coinvolgimento di controparti con referenze giudiziarie pregiudizievoli o situate in paesi a fiscalità privilegiata. Le anomalie rilevate sono in genere connesse all'origine sospetta dei fondi utilizzati e alle modalità atipiche nel pagamento o nella determinazione del corrispettivo. In materia societaria, oltre alla provenienza degli apporti, sono frequentemente segnalati sospetti legati alle modalità di acquisizione o cessione delle società, all'interposizione di possibili prestanome e all'inserimento nelle compagini aziendali di soggetti coinvolti in indagini. Si deve rilevare che nel complesso vi è un crescente livello di collaborazione attiva, che richiede a intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati di comunicare tempestivamente alla UIF le operazioni sospette, e fornire informazioni complete e qualitativamente efficaci; si è registrato un generalizzato miglioramento nella tempestività di invio delle segnalazioni, e anche l'informazione fornita è stata di migliore qualità. Per agevolare un flusso informativo adeguato la UIF, oltre a fornire costante assistenza sull'utilizzo della piattaforma Infostat-UIF e sulle modalità di segnalazione, già dal 2012 ha avviato un programma di incontri con i principali segnalanti, incentrati sulla ricorrenza di comportamenti segnaletici non conformi o non efficaci. In particolare, per perfezionare l'attività segnaletica, nel 2014 la UIF ha predisposto apposite schede di *feedback*, distribuite in via sperimentale ai principali segnalanti della categoria banche e Poste, per fornire un riscontro sull'attività segnaletica dell'anno precedente, incentivando meccanismi di autovalutazione.

Le schede forniscono alcuni indicatori che gli operatori devono considerare, sulla base della propria esperienza e operatività; riguardano quattro aspetti cruciali dell'attività segnaletica: ampiezza della collaborazione, tempestività, capacità di intercettare operazioni a effettivo rischio di riciclaggio, capacità di rappresentare i sospetti in maniera adeguata ed efficace.

Le indicazioni fornite attraverso le schede di feedback non hanno carattere valutativo dell'attività di segnalazione ma, correlate alle specificità di ciascun operatore, possono fornire indicazioni utili al miglioramento della collaborazione attiva. Gli indicatori presenti nella scheda sono articolati in quattro sezioni.

La prima (Sezione A – Indicatori di quantità) evidenzia la numerosità delle segnalazioni inviate dal segnalante nel periodo temporale considerato e la quota sul totale delle segnalazioni inviate dal gruppo di riferimento. Essa intende fornire all'intermediario i parametri per valutare la dimensione quantitativa della propria attività segnaletica, anche in rapporto a quella della classe di appartenenza.

La seconda (Sezione B – Indicatori dei tempi di inoltro) contiene la distribuzione percentuale delle segnalazioni per classi temporali²⁹ e il valore mediano dei tempi di inoltro delle segnalazioni. Tale indicatore misura un fattore essenziale della collaborazione attiva, la tempestività: attraverso di esso il segnalante può valutare la propria velocità di reazione al verificarsi degli elementi costitutivi del sospetto.

La terza (Sezione C – Indicatori di rischio) mira a definire la rilevanza delle segnalazioni considerando i seguenti elementi: il livello di rischio³⁰ attribuito dai segnalanti, la classe di rating³¹ assegnata dalla UIF all'esito dell'analisi finanziaria e la presenza di interesse da parte degli Organi investigativi.

L'ultima (Sezione D – Indicatori di strutturazione) indica il grado di complessità delle segnalazioni in base alla numerosità dei soggetti e delle operazioni contenuti nelle SOS³². Questa misura dà conto del livello di utilizzo, da parte degli intermediari, delle ampie potenzialità descrittive offerte dallo schema segnaletico: una segnalazione più ricca dal punto di vista informativo è molto spesso il frutto di una istruttoria accurata e maggiormente approfondita da parte dell'intermediario.

A seguito degli esiti positivi della sperimentazione condotta, le schede riferite al 2014 saranno inviate a un più ampio numero di destinatari.

Gli indicatori elaborati per i segnalanti, in particolare quelli relativi alla capacità diagnostica e rappresentativa, consentono anche – se considerati complessivamente – di descrivere in modo sintetico lo stato della collaborazione attiva in termini di “qualità” e “complessità” delle segnalazioni inviate.

Il livello di “qualità” è l'indice sintetico della rilevanza (o rischio) della segnalazione, calcolato sulla base dei giudizi espressi dagli analisti della UIF (*rating finale*) e dagli organi investigativi. Il grado di “complessità” è direttamente legato al livello di strutturazione della segnalazione, dove un indicatore più alto corrisponde, in genere, a operatività ricostruite in modo più dettagliato e con maggior potenziale di utilità ai fini delle analisi e delle indagini.

²⁹ Le classi temporali sono distinte in cinque intervalli: non superiore a 30 giorni, fra 30 e 60, fra 60 e 90, fra 90 e 120, oltre i 120 giorni.

³⁰ Le classi di rischio sono distinte in “alta/medio-alta”, “media” e “bassa/medio-bassa”.

³¹ Le classi di *rating* sono distinte in “alta medio-alta”, “media”, “bassa medio-bassa”, “nulla”.

³² Le classi di numerosità sono distinte in tre intervalli: un solo soggetto o operazione strutturati; da 2 a 5; oltre 5.

Entrambi gli indici sono espressi in rapporto ai valori medi della categoria di appartenenza del singolo segnalante.³³

A partire dal mese di marzo del 2014 la UIF riceve le comunicazioni sulle operazioni di restituzione dei fondi effettuate dagli intermediari nei casi di impossibilità di completare l'adeguata verifica della clientela³⁴.

Nel 2014 sono pervenute alla UIF 276 comunicazioni di operazioni di restituzione per un importo complessivo di circa 19 milioni di euro³⁵. Di queste la maggior parte sono state trasmesse da banche e Poste (71 per cento circa), seguite da società fiduciarie di cui alla legge 1966/1939 (19,2 per cento) e da SGR (6,5 per cento).

Quanto ai rapporti bancari segnalati, 171 comunicazioni (pari al 62 per cento) hanno avuto a oggetto disponibilità finanziarie giacenti su conti correnti, 53 sono riferite ad amministrazioni fiduciarie di beni, 12 a dossier titoli, 1 a polizze vita e 1 a strumenti di moneta elettronica. Le restanti 38 segnalazioni hanno riguardato rapporti classificati nella categoria "altro". Le restituzioni risultano effettuate in 256 casi verso operatori ubicati in comuni italiani (in prevalenza Milano, Roma, Trento) e in 20 casi verso istituti bancari aventi sede in stati esteri (di cui 6 in Svizzera). Le comunicazioni in materia di impossibilità di completare l'adeguata verifica e conseguente restituzione dei fondi concorrono ad arricchire il patrimonio conoscitivo disponibile alla UIF per i propri fini istituzionali.

3.2.1. Il processo di analisi e la valutazione del rischio delle operazioni segnalate

La UIF analizza, sotto il profilo finanziario, le segnalazioni di operazioni sospette inviate dai soggetti obbligati e le trasmette al Nucleo speciale di polizia valutaria e alla Direzione investigativa antimafia, corredate da una relazione tecnica che compendia le risultanze degli approfondimenti effettuati.

L'analisi finanziaria svolta dalla UIF consiste in approfondimenti informativi tesi a identificare soggetti e legami oggettivi, ricostruire i flussi finanziari sottostanti all'operatività descritta, individuando operazioni e contesti riconducibili a finalità di riciclaggio o di

³³ La metodologia, è stata applicata in via sperimentale ai dati delle segnalazioni pervenute nel 2013 e nel 2014 dalla categoria "banche e Poste": l'analisi dei dati del 2014 ha riguardato 69 intermediari che hanno inviato, nel corso del 2014, più di 100 segnalazioni. Tra questi, 25 (pari al 36,2% del totale) hanno inviato segnalazioni rispondenti a un buon livello sia di qualità che di complessità. Gli intermediari che hanno inviato segnalazioni meno strutturate ma di buona qualità relativa sono 15 (pari al 21,7%); al contrario, 12 (il 17,4% del totale) hanno inviato segnalazioni dotate di un buon livello di strutturazione ma di qualità non elevata. I segnalanti che hanno inviato segnalazioni considerate di qualità e strutturazione inferiore sono 17 (24,6% del totale). I risultati di questo segmento saranno sottoposti a specifiche analisi, anche allo scopo di predisporre gli appropriati interventi correttivi. Rispetto ai risultati registrati nel 2013, alcuni tra i maggiori segnalanti bancari hanno migliorato la propria posizione all'interno di questa classificazione, affinando l'aspetto qualitativo e/o il grado di complessità delle proprie segnalazioni, anche grazie al confronto e all'azione di monitoraggio svolta dalla UIF.

³⁴ Ai sensi dell'articolo 23 comma 1-bis del decreto legislativo 231/2007 e delle relative disposizioni di attuazione

³⁵ Il valore corrisponde alla sommatoria degli importi relativi alle operazioni oggetto di restituzione.

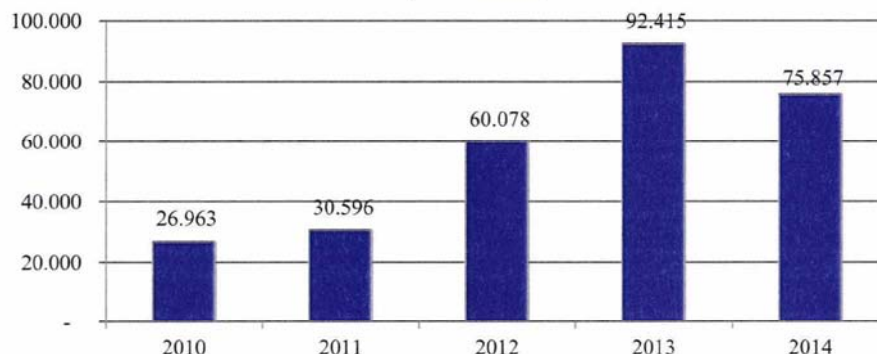
finanziamento del terrorismo, classificare le operazioni sospette, individuare e definire tipologie e schemi di comportamento anomalo da diffondere ai soggetti obbligati.

Nel 2014 sono state analizzate e trasmesse agli organi investigativi 75.857 segnalazioni di operazioni sospette, con una riduzione del 18 per cento circa rispetto al 2013, anno nel quale erano state analizzate oltre 92.400 SOS, all'esito di un'azione straordinaria volta a conseguire un consistente assorbimento dello stock in lavorazione.

Tabella 17 – Segnalazioni analizzate dalla UIF (fonte UIF)

	2010	2011	2012	2013	2014
Valori assoluti	26.963	30.596	60.078	92.415	75.857
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente	43,1	13,5	96,4	53,8	-17,9

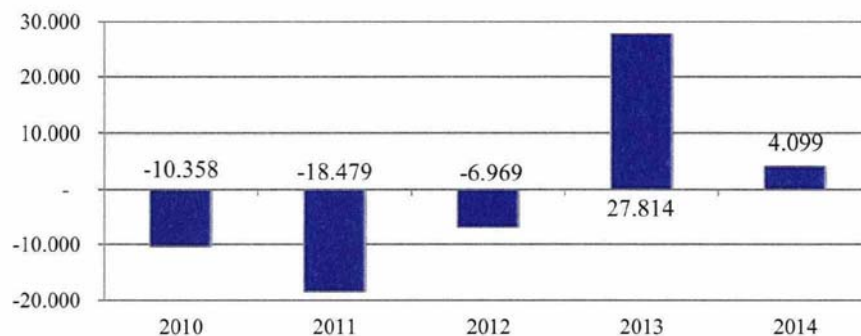
Grafico 5 – Segnalazioni analizzate (fonte UIF)
(valori assoluti)



L'azione volta ad accelerare il trattamento delle informazioni è proseguita anche nel 2014. La differenza tra il numero di segnalazioni analizzate dalla UIF e il numero di quelle pervenute, pari a 71.758 unità, continua a presentare un saldo positivo pari, nel periodo in esame, a oltre 4.000 SOS.

Grafico 6 - Differenza tra il numero delle segnalazioni analizzate e delle segnalazioni ricevute per anno (fonte UIF)

(valori assoluti)



In conformità degli *standard* internazionali, il processo di analisi finanziaria si articola in una serie di attività volte a selezionare le segnalazioni di operazioni sospette ritenute fondate e per questo meritevoli di approfondimento, valutarne l'effettivo grado di rischio e definirne il trattamento con il ricorso a una pluralità di fonti informative.

L'attività di analisi si avvale del sistema informatizzato di raccolta e gestione delle segnalazioni denominato RADAR che supporta, tra l'altro, il processo di classificazione delle segnalazioni, individuando quelle a più alto livello di rischio, da trattare con priorità e rendendo immediatamente disponibili le informazioni necessarie per l'esame finanziario.

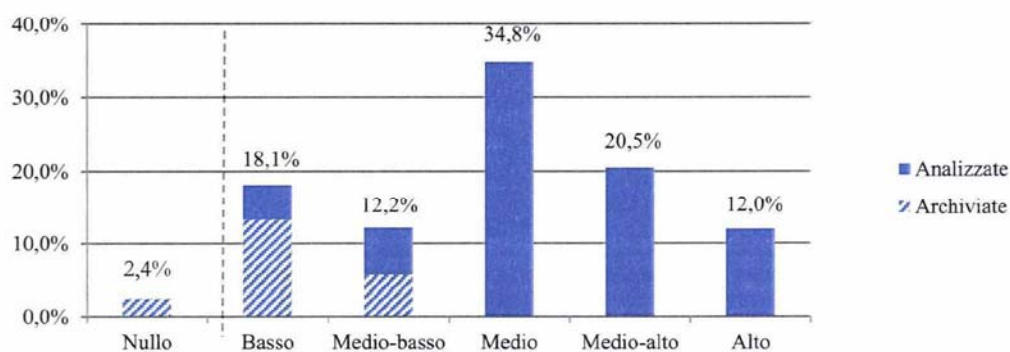
La valutazione complessiva del rischio di ciascuna segnalazione scaturisce dalla sintesi di molteplici fattori; uno dei più rilevanti è la componente messa in evidenza dai soggetti obbligati che devono fornire, per ciascuna segnalazione di operazioni sospette, un giudizio sul rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato all'operatività segnalata, espresso su una scala di cinque valori secondo il proprio prudente apprezzamento, tenendo conto anche dei criteri elencati all'articolo 20 del decreto legislativo 231/2007. Il livello di rischio assegnato dal segnalante, insieme alle informazioni elaborate dal sistema, sulla base di un algoritmo strutturato su variabili prevalentemente quantitative, quali ad esempio il numero di segnalazioni già pervenute a carico del medesimo nominativo, l'esistenza di provvedimenti giudiziari, l'importo delle operazioni sospette, concorrono a determinare la classe di *rating automatico* attribuito dal sistema RADAR alla segnalazione, ancorché le due valutazioni restino distinte nello schema segnaletico.

Il *rating automatico* rappresenta un primo giudizio sul livello di rischio dell'operatività segnalata e può ovviamente discostarsi dal profilo di rischio fornito dal segnalante, che dipende dalla corretta e completa compilazione dello schema segnaletico; per quanto sofisticato, esso non è tuttavia in grado di dar conto di altri eventuali elementi di rischio, di natura tipicamente qualitativa, che possono risultare invece determinanti per il giudizio dell'analista.

Per tale ragione, il *rating automatico* è un indicatore intermedio che, al termine dell'analisi finanziaria, può essere confermato oppure modificato dall'analista, in considerazione del complesso degli elementi informativi acquisiti, dando così luogo al *rating finale*, che è associato alla segnalazione e trasmesso dalla UIF agli organi investigativi.

Un'appropriata valutazione del rischio delle segnalazioni di operazioni sospette è funzionale, non solo all'attività della UIF, ma anche a quella degli organi investigativi i quali, nel valutare la rilevanza investigativa delle segnalazioni, possono utilmente tenere in considerazione sia il livello di rischio attribuito dal segnalante, sia il *rating finale* risultante dall'analisi condotta dalla UIF. Gli organi investigativi, a loro volta, trasmettono un flusso di ritorno sull'interesse investigativo delle SOS trasmesse dalla UIF. I dati indicano che per il 73 per cento delle segnalazioni esaminate si è registrato un giudizio di concordanza, sia in termini positivi sia negativi, fra il livello di rischio espresso dalla UIF con il *rating finale* e il *feedback* investigativo comunicato dagli organi investigativi.

Grafico 7 – Segnalazioni analizzate nel 2014: distribuzione per *rating finale* (fonte UIF)
(valori percentuali)



Al termine del processo di acquisizione e lavorazione delle segnalazioni di operazioni sospette, il 32,5 per cento delle SOS analizzate dalla UIF è stato considerato a rischio elevato

(*rating* alto e medio-alto), il 34,8 per cento a rischio medio (*rating* medio), il 32,7 per cento a rischio minore (*rating* nullo³⁶, basso e medio-basso).

Dal confronto fra il livello di rischio indicato dal segnalante e il *rating* finale assegnato dalla UIF dopo l'analisi finanziaria emerge una convergenza tra le valutazioni per oltre il 70 per cento delle segnalazioni analizzate nel 2014³⁷. In dettaglio, per il 20 per cento delle segnalazioni il *rating* finale ha confermato un livello di rischio contenuto, per il 51,4 per cento un livello di rischio medio o elevato.

Rispetto ai dati del 2013, la convergenza di valutazione di rischio tra la UIF e i soggetti obbligati è notevolmente aumentata. Si è infatti sostanzialmente dimezzata nel 2014 la percentuale di segnalazioni valutate dal segnalante con rischio medio, medio-alto e alto e giudicate poi dalla UIF a *rating* basso e medio-basso (si è passati dal 25,5 al 12,7 per cento). È invece aumentata – sia pure in maniera contenuta – la percentuale di segnalazioni valutate a rischio basso e medio-basso dal segnalante e poi contrassegnate dalla UIF con un *rating* medio, medio-alto e alto (dal 10,3 al 15,9 per cento). Tali differenze riflettono i diversi elementi che concorrono alle rispettive valutazioni del rischio che, nel caso dei segnalanti, possono dipendere da caratteristiche proprie dei soggetti obbligati (dimensione, organizzazione e procedure interne, capacità diagnostica, sistema dei controlli, formazione del personale, etc.).

Tabella 18 - Confronto per ciascuna segnalazione analizzata tra rischio indicato dal segnalante e *rating* finale della UIF (fonte UIF)

(Composizione percentuale)

		Rischio indicato dal segnalante		
		Basso e medio - basso	Medio, medio-alto	TOTALE
<i>Rating</i> UIF	Basso e medio-basso	20 (-25,1)	12,7 (-25,5)	32,7
	Medio, medio-alto e alto	15,9 (-10,3)	51,4 (-39,1)	67,3
	Totale	35,9	64,1	100

1. Nelle caselle in celeste sono evidenziate le percentuali di segnalazioni per le quali si registra corrispondenza tra *rating* finale attribuito dalla UIF e classe di rischio indicata dal segnalante.
2. I numeri tra parentesi riportano le quote corrispondenti riferite al 2013.

Un'attenzione particolare meritano l'analisi delle segnalazioni di finanziamento al

³⁶ Le segnalazioni con basso livello di rischio vengono di norma archiviate dalla UIF. La presenza di una piccola quota di segnalazioni con livello di rischio nullo deriva dal sistema precedente di archiviazione.

³⁷ Nel 2013 la percentuale di convergenza è stata pari al 64,2 per cento.

terrorismo, per i complessi profili operativi, e l'analisi delle segnalazioni trasmesse dai *money transfer*, che si distingue per le proprie caratteristiche peculiari³⁸.

Nelle segnalazioni di finanziamento al terrorismo, la qualificazione del sospetto è rimessa all'autonomo apprezzamento dei soggetti obbligati, trovando espressione in un apposito attributo di classificazione delle stesse. Occorre tener presente che, anche in presenza di connotati di rischio potenzialmente sintomatici di finanziamento del terrorismo, i soggetti obbligati, laddove non abbiano maturato un'ipotesi di sospetto chiara e definita, tendono a privilegiare la scelta della categoria più generale del riciclaggio. In diversi casi, soggetti di cui sono emersi collegamenti con reti terroristiche erano stati segnalati per operazioni sospette di riciclaggio. L'analisi delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo, anche in assenza di anomalie rilevanti, può far emergere collegamenti tra individui e snodi operativi potenzialmente ricollegabili a organizzazioni illecite, o comunque a centri di raccolta e trasmissione di fondi destinati al terrorismo. In alcuni casi, i risultati delle analisi hanno consentito di isolare singoli contesti da sottoporre all'attenzione delle altre FIU nelle competenti sedi internazionali. Le segnalazioni di finanziamento del terrorismo possono essere principalmente ricondotte a tre tipologie ricorrenti, che traggono origine dagli appositi indicatori di anomalia proposti dalla UIF e pubblicati dalla Banca d'Italia nel 2010.³⁹

Le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dai *money transfer* hanno contenuti e articolazioni ricorrenti, riflesso anche delle peculiarità del settore, in termini sia di operatività, sia di struttura distributiva. Il rapporto che si instaura con la clientela, rispetto a quanto avviene per altri operatori finanziari, è di carattere occasionale e l'adeguata verifica si realizza in una

³⁸ Nella seconda metà del 2014, la UIF ha istituito una nuova struttura operativa di base (divisione "gestione delle informazioni"), alla quale sono stati assegnati, tra l'altro, compiti di analisi sulle segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo e di proliferazione delle armi di distruzione di massa, nonché sulle segnalazioni provenienti da *money transfer*, con l'obiettivo di rafforzare l'azione istituzionale attraverso un'articolazione interna più coerente con le funzioni esercitate nell'attuale scenario. La più efficiente allocazione delle funzioni di analisi finanziaria si è accompagnata al potenziamento delle metodologie di analisi aggregata delle segnalazioni di operazioni sospette. Tali metodologie trovano applicazione estesa nei contesti complessi, dai quali è possibile far emergere fenomeni e schemi operativi ricorrenti, territorialmente localizzati e una significativa rete di relazioni tra le controparti. Esse consentono di esaminare segnalazioni che presentano caratteristiche di complementarietà sotto il profilo finanziario, non più come eventi isolati, ma in modo integrato, a condizione che sia possibile individuare denominatori comuni che ne consentano l'aggregazione. Ai guadagni di efficacia si accompagna una maggior rapidità di trattamento delle segnalazioni con approfondimenti significativi e integrati, che vengono trasmesse agli organi investigativi con tempi medi sempre più contenuti.

³⁹ La prima tipologia di segnalazioni, che copre oltre un terzo del totale, riguarda le SOS originate da operazioni, ovvero da tentativi di esecuzione di operazioni o di apertura di rapporti da parte di nominativi designati in liste pubbliche del terrorismo internazionale (UE, ONU, OFAC), o che comunque risultano coinvolti in vicende di terrorismo, ad esempio in base a notizie di stampa. La segnalazione in questi casi deriva generalmente da controlli automatici attivati dagli intermediari in fase di esecuzione di operazioni o di accensione di rapporti finanziari da parte di potenziali clienti, ovvero dai monitoraggio periodici svolti sui clienti e sulle loro controparti finanziarie. In presenza di riscontri anagrafici positivi, i soggetti obbligati inviano una segnalazione di operazioni sospette anche ove si tratti di movimentazioni finanziarie scarsamente rilevanti o comunque giustificabili. Sono frequenti i casi di apparenti omonimie. La seconda tipologia, numericamente più contenuta (poco meno del 10%), concerne le segnalazioni scaturite da anomalie finanziarie rilevate su rapporti intestati a organizzazioni senza scopo di lucro, di matrice religiosa e/o caritatevole (centri culturali islamici, associazioni, fondazioni, Onlus, etc.). Le fattispecie più diffuse riguardano versamenti di contante, valutati come anomali per importi e/o frequenza, ma rilevano anche operazioni con l'estero (bonifici in entrata o in uscita da/verso paesi a rischio), non coerenti con la movimentazione ordinaria dei rapporti o con lo scopo dichiarato dell'associazione. La terza tipologia ricomprende tutte le altre segnalazioni, originate da anomalie finanziarie di vario genere associate a fattori di rischio specifici, generalmente riconducibili alla presenza di un paese a rischio di terrorismo quale luogo di origine della clientela e/o delle relative controparti. Tra le fattispecie più ricorrenti si rilevano l'uso anomalo del contante, i frazionamenti di operazioni, i trasferimenti inattesi attraverso paesi esteri diversi da quelli di origine, anche tramite "triangolazioni".

mera acquisizione dei documenti di identificazione del cliente al momento dell'operazione, il profilo soggettivo ed economico del cliente pertanto non è oggetto di conoscenza approfondita da parte del segnalante.

L'organizzazione degli intermediari *money transfer* è in genere basata su una struttura centrale, cui è demandata la gestione del circuito e di tutte le attività di *back office*, di supporto e di controllo (inclusi gli adempimenti antiriciclaggio), e su una rete distributiva vasta ed estremamente parcellizzata di operatori dislocati sul territorio (sub-agenti).

A motivo di tali peculiarità organizzative e di prodotto, le segnalazioni dei *money transfer*, salvo rare eccezioni, traggono origine quasi esclusivamente dalle strutture centrali degli operatori, in esito ad attività periodiche di analisi o controllo sulle transazioni, ovvero su evidenze "statistico-oggettive", individuate in base a parametri predefiniti che, in coerenza con gli indicatori di anomalia in materia, mirano a intercettare alcune casistiche tra cui: le ricorrenze dei medesimi esecutori (*sender*) o beneficiari (*receiver*) dei trasferimenti, anche in base a soglie interne di rilevanza (numero e importo delle operazioni in un determinato intervallo temporale); frazionamenti di operazioni fra più soggetti, preordinati a eludere i limiti di legge; triangolazioni di operazioni tra clienti; localizzazioni inattese dei trasferimenti, ad esempio rispetto al luogo di origine/residenza del cliente, o per la limitata distanza tra l'agenzia del mittente e quella del destinatario dei fondi.

La singola segnalazione può risultare di contenuto informativo marginale per l'importo e per le evidenze soggettive, ovvero carente di elementi qualificanti in termini di ricostruzione dei flussi finanziari complessivi tra i diversi paesi. Per questi motivi eventuali collegamenti tra gli elementi soggettivi e oggettivi delle singole segnalazioni (ad es.: stessi *sender/receiver*, sub-agenti, anche con riferimento a circuiti diversi, collegamenti tra i flussi aventi la medesima origine o destinazione territoriale) possono essere individuati esclusivamente mediante l'applicazione di un'analisi aggregata delle anomalie segnalate.

L'Unità sta sviluppando una nuova metodologia di analisi in questa direzione, consapevole che l'attività di *money transfer*, in ragione delle peculiari caratteristiche operative e organizzative che la connotano, mostra una accentuata vulnerabilità, oltre che ai rischi di riciclaggio, anche ai rischi di finanziamento del terrorismo.

3.2.2. La metodologia

Il processo di analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette prende avvio con l'analisi di "primo livello", alla quale sono sottoposte tutte le segnalazioni pervenute, con lo scopo di valutarne l'effettivo grado di rischio e definire il trattamento più appropriato.

In questa fase del processo, sulla base delle informazioni acquisite sia in sede di arricchimento automatico sia da altri fonti, in prevalenza consultabili *online*, viene valutata la fondatezza del sospetto di riciclaggio, la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti e verificata l'adeguatezza del *rating automatico* assegnato dal sistema, che può essere confermato o modificato.

La segnalazione è associata a una relazione semplificata che valuta l'eshaustività della descrizione dell'operatività e dei motivi del sospetto, la fondatezza del sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e la riconducibilità a una fenomenologia nota sulla base delle informazioni disponibili, ovvero se non sia possibile procedere a ulteriori approfondimenti. Al termine dell'analisi "di primo livello", l'analista può confermare, ridurre o innalzare il *rating automatico* assegnato dal sistema, che diventerà il *rating finale* con il quale la segnalazione sarà trasmessa agli organi investigativi.

Qualora sia invece opportuno effettuare ulteriori approfondimenti per la complessità del contesto segnalato, ovvero per acquisire le informazioni necessarie a concluderne la valutazione, la segnalazione è sottoposta a un'analisi "di secondo livello", che si conclude con la stesura di una relazione dal contenuto articolato che compendia le risultanze degli approfondimenti eseguiti. Nell'ambito dell'analisi "di secondo livello", il relatore può contattare sia il segnalante sia gli altri soggetti obbligati per acquisire tutte le informazioni utili a ricostruire il percorso finanziario; può consultare l'archivio dei rapporti finanziari, al fine di identificare gli intermediari presso i quali i soggetti segnalati intrattengono rapporti; da gennaio 2015, può accedere all'anagrafe tributaria; può interessare FIU estere, qualora l'operatività presenti collegamenti *cross-border*. Al termine di questa fase si procede alla definizione del *rating finale* della segnalazione prima dell'invio agli organi investigativi.

Per le sue caratteristiche, l'analisi "di secondo livello" riguarda di norma segnalazioni a elevato margine di rischio o comunque relative a operatività complesse, non immediatamente riconducibili a fenomeni o schemi già identificati dalla UIF.⁴⁰

3.3. Le archiviazioni

La UIF archivia le segnalazioni che ritiene infondate, mantenendone evidenza per dieci anni, secondo procedure che ne consentano la consultazione da parte degli organi investigativi. L'avvenuta archiviazione della segnalazione è comunicata dalla UIF al segnalante direttamente, ovvero tramite gli ordini professionali.

Il processo di archiviazione riveste una notevole importanza nella trattazione delle segnalazioni di operazioni sospette perché, unitamente al *rating*, è il principale strumento di selezione delle informazioni verso cui indirizzare gli approfondimenti investigativi. Nel 2014 sono state archiviate 16.263 segnalazioni di operazioni sospette, pari al 21,4 per cento del totale delle segnalazioni analizzate, raddoppiando sostanzialmente il dato dell'anno precedente.

Tabella 19 – Segnalazioni archiviate dalla UIF (fonte UIF)

	2010	2011	2012	2013	2014
SOS analizzate	26.963	30.596	60.078	92.415	75.857
SOS archiviate	3.560	1.271	3.271	7.494	16.263
<i>percentuale di segnalazioni archiviate sul totale delle analizzate</i>	<i>13,2</i>	<i>4,2</i>	<i>5,4</i>	<i>8,1</i>	<i>21,4</i>

Tale aumento è frutto principalmente dall'introduzione di nuovi criteri adottati dalla UIF nei primi mesi del 2014. Tali criteri, condivisi dal Comitato di sicurezza finanziaria, sono stati elaborati in collaborazione con il Comando generale e il NSPV della GdF, con cui sono state condotte attività di sperimentazione e di verifica dei risultati. È stata così introdotta una procedura che tende a compensare parzialmente l'impossibilità di accedere ai dati investigativi.

⁴⁰ La prevista realizzazione di un *datawarehouse* della UIF, nel quale saranno resi disponibili tutti i dati impiegati, consentirà di affinare e snellire ulteriormente i metodi di lavoro, attraverso un più efficace e integrato sfruttamento del patrimonio informativo, con ricadute positive su tutte le fasi del processo di analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette. Il *datawarehouse* favorirà anche l'elaborazione delle informazioni in forma massiva, e quindi la realizzazione di attività volte a individuare e analizzare fenomeni di possibile interesse. Le rielaborazioni potranno essere modulate sulla base di obiettivi e di esigenze predefiniti, nonché impiegate a supporto dell'intera gamma delle attività istituzionali della UIF (ispezioni, analisi strategica, definizione di modelli e schemi comportamentali, scambi informativi con l'autorità giudiziaria, con FIU estere, con le autorità di vigilanza di settore). Allo scopo di gestire la maggiore complessità e articolazione delle informazioni raccolte attraverso il *datawarehouse* è previsto il ricorso a tecniche e strumenti di *visual analysis* – per la rappresentazione di relazioni non evidenti – e di metodologie di *text mining*. Il sistema sarà poi completato con modalità di rappresentazione delle informazioni sotto forma di "grafo" di rete, ispirata ai modelli delle reti sociali (*link analysis* o *social network analysis*).

Secondo tale procedura, la UIF comunica tempestivamente al NSPV le anagrafiche contenute nelle segnalazioni; in base a queste ultime, il nucleo elabora e trasmette alla UIF, in forma sintetica e non soggettiva, i livelli di pregiudizio investigativo relativi a ciascuna segnalazione (calcolati sulla base dei precedenti giudiziari e di polizia dei soggetti coinvolti). Tale scambio di informazioni consente alla UIF di integrare i risultati dell'analisi finanziaria con un fattore di rischio derivante dagli elementi soggettivi di natura investigativa, permettendo l'archiviazione di segnalazioni per le quali, in precedenza, pur mancando evidenti elementi di sospetto sotto il profilo finanziario, non si poteva escludere l'esistenza di rilevanza investigativa di tipo soggettivo (ad esempio la presenza di soggetti indagati). Gli indicatori di pregiudizio sono ora parte integrante del sistema RADAR; essi contribuiscono ad arricchire la cornice informativa sulla base della quale è definito il trattamento più adeguato da assegnare a ciascuna segnalazione. Il provvedimento di archiviazione non determina una cancellazione della segnalazione piuttosto un suo accantonamento che ne consente il recupero all'emergere di nuovi elementi informativi di natura finanziaria o investigativa. L'adozione dei nuovi criteri è stata resa nota a ciascun soggetto obbligato, in occasione della prima utile comunicazione di avvenuta archiviazione delle segnalazioni ai sensi dell'articolo 48 del decreto legislativo 231/2007. Come per il 2013, anche tra le SOS archiviate nel 2014 circa il 70 per cento è costituito da segnalazioni già classificate a rischio basso o medio-basso dai soggetti obbligati, mentre solo il 5 per cento circa riguarda segnalazioni con un livello di rischio alto e medio-alto.⁴¹

3.4. I provvedimenti di sospensione

La UIF, anche su richiesta del NSPV, della DIA e dell'autorità giudiziaria, può disporre la sospensione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per un massimo di cinque giorni lavorativi⁴², a condizione che ciò non rechi pregiudizio alle indagini. Nel corso del 2014 sono state valutate 228 informative di casi suscettibili di un provvedimento di sospensione; di queste, 41 (per un valore complessivo pari a oltre 45 milioni di euro) hanno

⁴¹ Nella maggior parte dei casi l'archiviazione concerne segnalazioni in cui il motivo del sospetto, più che essere il prodotto di un effettivo e ponderato processo valutativo, appare l'espressione di una mera e generica anomalia, priva di elementi conoscitivi utili per finalità di prevenzione del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo. Sotto il profilo tipologico, le segnalazioni archiviate riguardano prevalentemente operatività che, in assenza di elementi specifici di rischio sotto il profilo soggettivo, sono caratterizzate dal ricorso, anche occasionale, al contante, spesso per importi unitari contenuti (è frequente la segnalazione di prelevamenti, senza addurre elementi di sospetto in ordine alla formazione della provvista).

⁴² Articolo 6, comma 7, lettera c), decreto legislativo 231/2007.

avuto esito positivo, previo contatto con gli organi investigativi e giudiziari.⁴³

3.5 La classificazione delle segnalazioni

L'ordinamento attribuisce alla UIF il compito di dare ai soggetti obbligati e alle autorità competenti, in esito ai risultati della propria attività di approfondimento, indicazioni circa le modalità operative delle attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, tramite la diffusione e l'aggiornamento di modelli, prassi e schemi comportamentali.

A questo scopo la UIF utilizza il suo patrimonio informativo per sviluppare, a partire dall'analisi finanziaria delle singole segnalazioni, approfondimenti a valenza strategica che mirano a far emergere fenomeni, tendenze e moduli operativi a rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.⁴⁴

Alla base del processo di analisi tipologica si colloca la classificazione delle segnalazioni sulla base delle caratterizzazioni di profilo delle operazioni segnalate, ovvero degli elementi ricorrenti e rilevanti per la valutazione delle minacce di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Sono presi in considerazione aspetti quali gli strumenti finanziari più idonei a essere utilizzati come canali di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, i settori economici a maggior rischio, il profilo soggettivo dei segnalati, le strutture societarie complesse e opache atte a mascherare la proprietà.

Ove possibile, alla definizione delle caratterizzazioni di profilo segue la schematizzazione di tipologie di comportamenti a rischio di riciclaggio, incentrate, più che su reati presupposto, sulle connotazioni ricorrenti di modelli operativi consolidati che appaiono univocamente orientati al perseguimento di scopi di riciclaggio. L'attività di definizione delle caratterizzazioni di profilo e delle tipologie ha lo scopo di qualificare da un punto di vista strategico l'analisi finanziaria, definendo i contesti, gli strumenti ricorrenti e le categorie di soggetti maggiormente esposti al rischio di riciclaggio, e di evidenziare le combinazioni di tali singoli elementi nel delineare specifici profili comportamentali e modalità operative consolidate; costituisce la base conoscitiva attraverso la quale la UIF è in grado di diffondere al

⁴³ Il provvedimento di sospensione viene adottato in genere a fronte di comunicazioni spontanee da parte di intermediari che anticipano il contenuto di segnalazioni di operazioni sospette. Si tratta di un potere incisivo, particolarmente efficace per ritardare, per un limitato arco temporale, l'esecuzione di operazioni sospette (tipicamente, prelevamenti di contante o bonifici esteri) fino all'intervento di provvedimenti cautelari della Magistratura.

⁴⁴ Alcuni dei casi emersi nel corso dell'attività condotta dall'Unità negli ultimi anni sono stati rappresentati nel secondo numero dei Quaderni dell'Antiriciclaggio. Collana analisi e studi, pubblicato nel mese di aprile 2015 con il titolo "*Casistiche di riciclaggio*". Il lavoro raccoglie fattispecie molto diverse tra loro in termini di complessità e rilevanza economica, con lo scopo di fornire, principalmente ai destinatari degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette, uno strumento informativo pratico e di agevole consultazione, che possa supportarli nella rilevazione di fattispecie riconducibili a fenomeni di riciclaggio. La pubblicazione si pone nel solco di altre iniziative di divulgazione realizzate dall'Unità. Ogni caso è accompagnato da una rappresentazione grafica e descritto con un linguaggio semplice, il più possibile comprensibile pure a lettori non esperti del settore.

sistema indicazioni aggiornate, tese ad agevolare l'individuazione delle operazioni sospette da segnalare attraverso schemi e modelli di comportamenti anomali.

Le caratterizzazioni di profilo delle operazioni si fondano sulla ricorrenza di elementi – quali gli strumenti e i canali finanziari utilizzati, i veicoli giuridici e societari, il settore economico di appartenenza, la collocazione geografica dell'operatività, la direzione dei flussi – che, sebbene in sé leciti, hanno evidenziato nella concreta esperienza della UIF un elevato potenziale di rischio di riciclaggio.

Con riferimento agli strumenti finanziari o settoriali, utilizzabili per riciclare i proventi delle diverse condotte illecite, le segnalazioni concernenti l'utilizzo di denaro contante, che in Italia rimane particolarmente elevato, ed in aumento anche nel 2014, possono rivelarsi indicative di fenomeni di riciclaggio legati ad alcune tipologie di attività criminali.

Il costante aumento negli ultimi anni delle segnalazioni che riguardano tale fenomeno sembra essere il frutto di un approccio cautelativo da parte dei segnalanti, riconducibile anche ai segnali di attenzione introdotti dalle norme che hanno ridotto il limite per il trasferimento di contante tra privati e che hanno evidenziato la necessità di valutare a fini di segnalazione operazioni in contante di importi rilevanti⁴⁵.

L'analisi territoriale evidenzia che l'operatività segnalata si concentra in larga parte in Lombardia, Campania, Lazio e Veneto, in coerenza anche con uno studio econometrico sulle anomalie nell'uso del contante realizzato dalla UIF.

Il contante è generalmente il mezzo di pagamento prescelto per alcune transazioni riferite all'economia informale e illegale, poiché impedisce la tracciabilità e garantisce l'anonimato degli scambi. L'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo sottolinea come l'uso del contante caratterizzi i fenomeni dell'usura, del traffico illecito di rifiuti e armi, delle truffe. L'uso massivo del contante connota la maggior parte dei reati connessi allo sfruttamento sessuale, allo spaccio di sostanze stupefacenti ed è frequentemente associato ai reati a scopo estorsivo e corruttivo e ad alcune fattispecie di reati tributari e fiscali. L'informazione trasmessa dai soggetti obbligati attraverso la segnalazione di operazioni sospette è fondamentale per l'identificazione di fattispecie di riciclaggio, soprattutto quando la rilevazione delle operazioni avviene tramite sistemi di monitoraggio che prescindono dalle soglie di registrazione in AUI, di cui i soggetti intenzionati a porre in essere condotte illecite

⁴⁵ Il riferimento in quest'ultimo caso è alla modifica dell'articolo 41, comma 1, recata dal decreto legge 78/2010, convertito nella legge 122/2010, che ha aggiunto, in fine, il seguente periodo: "È un elemento di sospetto il ricorso frequente o ingiustificato a operazioni in contante, anche se non in violazione dei limiti di cui all'articolo 49, e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante con intermediari finanziari di importo pari o superiore a 15.000 euro". In proposito si veda anche la circolare interpretativa del MEF dell'11 ottobre 2010.

mostrano spesso di essere a conoscenza. Da questo punto di vista, il patrimonio informativo veicolato attraverso le segnalazioni di operazioni sospette può fornire elementi ulteriori rispetto al dato osservabile attraverso il flusso SARA (Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate).

Nel corso del 2014 la UIF ha analizzato le segnalazioni concernenti l'acquisto o la vendita di valute virtuali che, analogamente all'uso del contante, pongono significativi problemi di tracciabilità.

Secondo la definizione dell'European Banking Authority, EBA, le valute virtuali sono rappresentazioni digitali di valore, non emesse da una banca centrale o da una autorità pubblica, né necessariamente collegate a una valuta avente corso legale, possono essere trasferite, archiviate e negoziate elettronicamente; nella pratica, vengono detenute e scambiate anche a scopo di investimento⁴⁶.

Le valute virtuali sono oggetto di crescente diffusione. Ne esistono differenti tipologie in tutto il mondo. Tra le oltre 500 conosciute, la più diffusa e nota è "Bitcoin". Le operazioni effettuate con valute virtuali avvengono prevalentemente online, fra soggetti (non facilmente individuabili) che possono operare in Stati diversi, spesso anche in paesi o territori a rischio. Numerosi sono i rischi individuati dalle autorità internazionali ed europee su tale fenomeno⁴⁷, anche perché gli operatori che offrono i relativi servizi non figurano tra i destinatari della normativa antiriciclaggio e quindi non sono tenuti all'osservanza degli obblighi di adeguata verifica della clientela, registrazione dei dati e segnalazione delle operazioni sospette. Il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, connesso all'utilizzo di valute virtuali, può manifestarsi nel momento in cui lo strumento entra in contatto con l'economia reale e il sistema finanziario, ovvero all'atto della conversione di valuta legale in valuta virtuale e viceversa. L'atto della conversione è altresì il momento in cui i destinatari degli obblighi antiriciclaggio individuano le transazioni e ne valutano gli elementi di sospetto, in relazione al profilo soggettivo dell'utilizzatore, all'origine o alla destinazione finale della valuta legale convertita e al coinvolgimento di paesi a rischio.

Per orientare i segnalanti a individuare correttamente i rischi connaturati all'utilizzo di tali strumenti, la UIF ha emanato la comunicazione del 30 gennaio 2015.

Rimane costante e su livelli considerevoli il dato relativo alle segnalazioni concernenti

⁴⁶ Le valute virtuali non sono moneta legale e non vanno confuse con la moneta elettronica poiché non rappresentano in forma digitale le comuni valute a corso legale. Sono anche diverse dalle c.d. "monete complementari" o "monete locali" in quanto queste ultime sono schemi in cui produttori di beni e servizi e consumatori, legati dall'appartenenza a una medesima comunità, concordano di utilizzare, per il regolamento delle reciproche ragioni di debito e credito, una "moneta" alternativa a quella ufficiale, realizzando un sistema che favorisce sostanzialmente una forma di baratto tra i soggetti aderenti all'iniziativa.

⁴⁷ Si vedano in proposito il GAFI (*Virtual currencies, key definitions and potential AML/CFT risks*, giugno 2014), l'Autorità bancaria europea (*Opinion on virtual currencies*, cit.) e la Banca centrale europea (*Virtual currency schemes, ottobre 2012 e Virtual currency schemes – a further analysis*, febbraio 2015).

l'anomalo utilizzo di carte prepagate e di credito (oltre 6.000). Come più volte sottolineato, l'anomalia si riscontra nell'uso distorto di tali strumenti – concepiti per agevolare i pagamenti alternativi al contante – per finalità di frazionamento e trasferimento nel territorio di rilevanti disponibilità di origine ignota, che sono infine monetizzate. In diverse occasioni, è emerso un diffuso utilizzo dello strumento da parte della criminalità organizzata⁴⁸; dal punto di vista del contesto economico di riferimento, è confermata la rilevanza di alcuni settori quali giochi e scommesse, smaltimento dei rifiuti, edilizia, sanità, nonché comparti interessati da gare pubbliche di appalto. Va evidenziato come il perdurare della crisi economica abbia offerto ampie opportunità alla criminalità di consolidare la propria presenza nel tessuto economico nazionale.

Nel 2014 sono quasi raddoppiate le segnalazioni concernenti il settore giochi e scommesse (2.200 circa), portate all'attenzione della UIF sia dagli intermediari bancari, sia dagli altri soggetti obbligati⁴⁹. La rilevanza delle casistiche segnalate con riguardo al settore del gioco fisico e *online* è testimoniata dal fatto che la UIF, nel 2014, ha prevalentemente attribuito alle segnalazioni della specie un indicatore di rischio elevato e ne ha archiviato solo il 3 per cento.

Con riguardo alla qualificazione soggettiva, si registra un sensibile aumento delle segnalazioni riferite a individui appartenenti a specifiche comunità estere, nonché quelle riguardanti le “persone politicamente esposte” (PEP), sia nell'accezione della normativa interna vigente⁵⁰, sia in quella più ampia contenuta nella nuova direttiva comunitaria antiriciclaggio che include anche i PEP domestici.

Rispetto alle strutture utilizzate, resta alta l'attenzione della UIF per le strutture societarie o gli strumenti astrattamente idonei a schermare la proprietà, quali i *trust* e i mandati fiduciari, ovvero per le persone giuridiche che presentano assetti societari particolarmente articolati insieme a collegamenti con entità estere, specie se situate in paesi a rischio o non collaborativi.

Riguardo alle tipologie di comportamenti a rischio più ricorrenti nelle segnalazioni di operazioni sospette, la UIF ha operato un raggruppamento in tre principali categorie: fiscale, appropriativa e corruttiva.

La tipologia di carattere fiscale include le segnalazioni di operazioni sospette descrittive di comportamenti riconducibili a scopi di evasione o frode fiscale. Le violazioni delle norme tributarie sono uno strumento utilizzabile anche per preconstituire fondi da reinserire nel circuito

⁴⁸ Le segnalazioni riguardanti questo tipo di operazioni pongono, in genere, in luce l'utilizzo delle carte per prelievi di contante presso ATM bancari. L'importo medio segnalato si attesta a un livello molto contenuto (circa 600 euro). Spesso la condotta di monetizzazione viene posta in essere da soggetti apparentemente terzi rispetto al circuito di formazione della provvista, talvolta operanti come meri “prestanome”.

⁴⁹ Ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 231/2007

⁵⁰ Ai sensi del decreto legislativo 231/2007, articolo 1, comma 2, lettera o) “*le persone residenti in altri Stati comunitari o in Stati extracomunitari che rivestono o hanno rivestito importanti cariche pubbliche*”.

economico, ovvero possono essere la manifestazione di più articolate condotte criminose volte a immettere in attività economiche, apparentemente lecite, disponibilità derivanti da altri reati (ad es. mediante sovrapproduzioni di operazioni commerciali)⁵¹.

Come rilevato dalla Valutazione nazionale del rischio, in Italia i rischi di riciclaggio derivanti dall'evasione e dai reati tributari sono valutati come molto significativi.

Nella tipologia di carattere appropriativo rientrano le operazioni sospette relative all'illecita appropriazione di risorse mediante l'uso di artifici, quali il fenomeno di truffa telematica denominato *phishing* (rilevato in oltre 1.200 segnalazioni), ovvero basate sullo sfruttamento di situazioni di difficoltà economica (usura, compro-oro, polizze di pegno, truffe in genere); le fattispecie riconducibili a tale categoria, presentano mediamente una classe di rischio elevata, confermata dai rating della UIF e dal livello molto contenuto delle archiviazioni.

La tipologia di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici è uno dei fenomeni criminali più preoccupanti e pericolosi del nostro paese. A livello sociale vi è una elevata e crescente percezione del fenomeno, che alimenta la sfiducia dei cittadini nelle istituzioni e nella politica⁵².

La corruzione è anche il mezzo attraverso il quale la criminalità organizzata si infila nell'apparato pubblico e ne condiziona le scelte, ampliando, attraverso il controllo del territorio, la propria penetrazione nel tessuto economico e sociale a danno della collettività.

La definizione di una condotta finanziaria sintomatica di vicende corruttive o appropriate è molto difficile sul piano oggettivo, ma può avvantaggiarsi dell'analisi del profilo soggettivo dei nominativi coinvolti. Gli strumenti utilizzati, come i modelli operativi posti in essere per tali finalità, sono infatti di per sé neutri; tuttavia la qualificazione dei soggetti e del contesto economico e professionale di riferimento può efficacemente orientare l'analisi verso la configurazione di ipotesi di tipo corruttivo e appropriativo.

3.6. Gli indicatori di anomalia, gli schemi e i modelli di comportamenti anomali

A seguito dell'attività di selezione e approfondimento finanziario delle segnalazioni, la

⁵¹ Il processo di globalizzazione ha consentito l'evoluzione e il consolidamento di schemi evasivi ed elusivi posti in essere con transazioni apparentemente commerciali che danno luogo a frodi fiscali internazionali, attuate mediante il trasferimento all'estero di disponibilità di dubbia provenienza ovvero mediante triangolazioni bancarie o commerciali. Il più noto e frequente in tale ambito è lo schema delle cd. frodi-carosello.

⁵² Gli impatti sulla crescita economica della percezione della corruzione e della sfiducia che ne consegue possono essere ancor più gravi di quelli derivanti dalla corruzione in sé. Come riportato nel *National Risk Assessment*, secondo una recente analisi della Banca Mondiale, in termini di costi, ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione di *Transparency International* provoca la perdita del 16% degli investimenti dall'estero. Un recente studio di Unimpresa ("Expo. Unimpresa, con corruzione in 10 anni - 100 miliardi di PIL in Italia", 12 maggio 2014) indica che il fenomeno della corruzione in Italia fa diminuire gli investimenti esteri del 16% e fa aumentare del 20% il costo complessivo degli appalti.

UIF classifica le operazioni sospette, individua e definisce tipologie e schemi di comportamento anomalo da diffondere ai soggetti obbligati.

Con la comunicazione del 18 febbraio 2014, la UIF ha emanato lo schema rappresentativo di comportamenti anomali relativo all'operatività con carte di pagamento che individua, come modalità operative anomale, una serie di specifiche fattispecie riconducibili a operazioni di ricarica e addebito di carte prepagate molto frequenti e per importi singolarmente limitati ma complessivamente rilevanti, ovvero a prelevamenti di contante mediante carte di credito, eseguiti in maniera cospicua, spesso all'estero, e con operazioni di *spending* molto limitate o del tutto assenti.

Il 30 gennaio 2015 la UIF ha pubblicato una comunicazione sull'utilizzo anomalo di valute virtuali, risultato di un'analisi che ha condotto sul fenomeno in collaborazione con altre funzioni della Banca d'Italia, per richiamare l'attenzione dei soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio su talune operatività connesse con valute virtuali al fine di prevenire l'utilizzo del sistema economico-finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Particolare attenzione è richiesta agli intermediari che prestano servizi di pagamento e agli operatori di gioco.

Infine, per sensibilizzare le pubbliche amministrazioni sugli obblighi di collaborazione attiva⁵³, la UIF ha in corso contatti con il Ministero degli interni per la definizione di indicatori di anomalia che, in accordo al principio di proporzionalità e secondo un approccio basato sul rischio, tengano conto, fra l'altro, dei settori pubblici maggiormente esposti al rischio di riciclaggio e delle peculiarità operative della Pubblica Amministrazione; appare altresì necessario che siano fornite anche indicazioni circa le procedure interne da adottare e le modalità di segnalazione delle operazioni sospette.

3.7. L'analisi strategica e l'esame dei dati aggregati

Coerentemente con gli standard internazionali e con quanto previsto dalla normativa nazionale, la UIF svolge, oltre all'analisi operativa di approfondimento dei casi di sospetto riciclaggio, un'attività di analisi strategica, al fine di individuare e valutare fenomeni e tendenze, nonché i punti di debolezza del sistema, tramite l'utilizzo e il raccordo degli elementi che derivano dall'approfondimento delle segnalazioni, dall'analisi dei dati aggregati e da ogni altro elemento conoscitivo di rilievo a disposizione. Costituisce obiettivo dell'analisi strategica

⁵³ Riguardo alle pubbliche amministrazioni, che rientrano fra i destinatari della normativa antiriciclaggio fin dal 1991, il decreto legislativo 231/2007 all'articolo 10, comma 2, prevede esclusivamente il rispetto degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette.

anche la valutazione dei livelli di rischio riferiti all'intero sistema, o associati ad aree geografiche, mezzi di pagamento e settori economici. La definizione dei livelli di rischio permette alla UIF lo sviluppo di una propria visione delle minacce e delle vulnerabilità del sistema antiriciclaggio italiano. Sulla base dei risultati dell'analisi strategica, la UIF ha concorso all'elaborazione della Valutazione nazionale del rischio.

L'analisi si basa sul rilievo delle tipologie e degli schemi di condotte finanziarie anomale, e sull'attività di osservazione e studio dei flussi finanziari e dei fenomeni di riciclaggio⁵⁴; impiega metodi quantitativi che permettono di identificare tendenze e anomalie su base statistica, scelte a seconda del fenomeno esaminato, dei dati disponibili e degli obiettivi. Tali metodologie sono adatte per analizzare grandi masse di dati, perché consentono di mettere in relazione tutte le informazioni rilevanti per l'esame della variabile di interesse.

Il complesso dei dati di cui si avvale la UIF è costituito dalle segnalazioni SARA, dalle informazioni ottenute nell'ambito dell'attività operativa, della collaborazione con autorità nazionali e internazionali e dell'attività ispettiva, nonché dagli ulteriori dati disponibili e da quelli richiesti agli intermediari⁵⁵.

L'analisi dei flussi finanziari⁵⁶ si basa in larga misura sulle informazioni fornite dalle segnalazioni SARA, prodotte attraverso l'aggregazione delle operazioni (anche frazionate) superiori alla soglia di 15.000 euro registrate nell'AUI. La trasmissione di dati basata su soglie, prescindendo quindi da elementi di sospetto, è prevista anche in molti altri paesi, specialmente con riferimento alle operazioni in contante. In Italia, a differenza che altrove, i flussi di dati sono a carattere aggregato e anonimo; essi coprono tutto il ventaglio degli strumenti di pagamento⁵⁷.

Le principali statistiche di sintesi relative alle segnalazioni SARA ricevuta dalla UIF nel 2014 evidenziano che la gran parte dei dati proviene dal settore bancario: circa il 95 per cento in termini di *record* e di importo.

Riguardo all'utilizzo di contante, le informazioni censite nei dati SARA danno separata evidenza dell'ammontare delle transazioni regolate anche parzialmente in contante, che rivestono uno specifico interesse in tutti i sistemi di contrasto del riciclaggio.

⁵⁴ Articolo 6, commi 6, lettera a), e 7, lettera a), decreto legislativo 231/2007.

⁵⁵ Oltre alle basi-dati commerciali e fonti aperte, la UIF utilizza basi-dati della Banca d'Italia, tra cui la Matrice dei conti e la Centrale dei rischi.

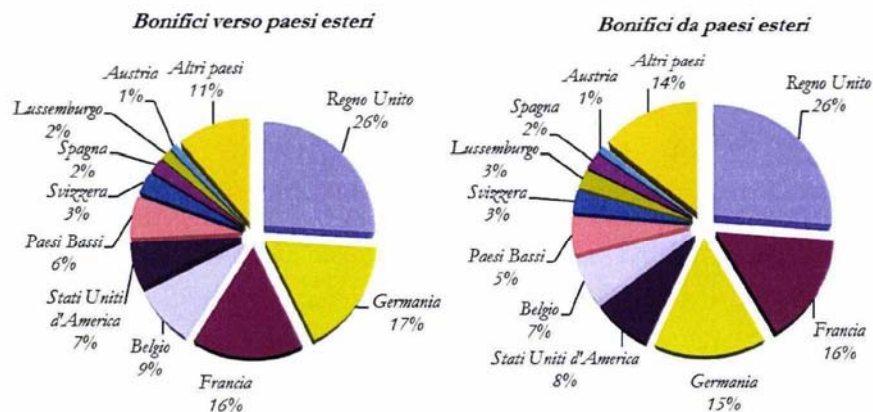
⁵⁶ Articolo 6, decreto legislativo 231/2007.

⁵⁷ I criteri di aggregazione sono definiti dalla UIF. Includono: il tipo di mezzo di pagamento utilizzato (bonifico, assegno, contanti, etc.), l'ubicazione della dipendenza dell'intermediario segnalante, il settore di attività economica e la residenza del cliente, l'ubicazione del soggetto controparte e del suo intermediario (nel caso dei bonifici). Sono segnalate sia le operazioni in entrata (accrediti, versamenti, etc.) sia quelle in uscita (addebiti, prelievi, etc.), indicando separatamente l'eventuale ammontare delle transazioni regolate con denaro contante.

Permane nel nostro paese un'elevata eterogeneità territoriale dell'impiego di contante⁵⁸ che, pur potendo risultare sintomatica di condotte illecite, riflette le differenze nel contesto socio-economico e finanziario e nelle preferenze degli individui in tema di mezzi di pagamento. Per cogliere correttamente il valore "segnalatico" che il contante può fornire in termini di esposizione locale al rischio di riciclaggio, è necessario quindi tener conto dei fattori strutturali "fisiologici" sottostanti al suo utilizzo. I flussi SARA forniscono informazioni molto dettagliate anche sui bonifici, che costituiscono un altro strumento di pagamento meritevole di particolare attenzione in un'ottica di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il contenuto delle segnalazioni riferite ai bonifici è più articolato rispetto alle altre operatività, comprendendo anche informazioni riguardanti il comune (o paese straniero) di residenza della controparte e del suo intermediario, che consentono di analizzare la provenienza e la destinazione territoriale dei fondi. Di particolare interesse sono i casi in cui l'intermediario estero coinvolto nel trasferimento è localizzato in un paese a fiscalità privilegiata o non cooperativo: al trasferimento di capitali in queste giurisdizioni, infatti, possono essere sottese motivazioni non strettamente economiche, ma piuttosto connesse all'opacità che ne caratterizza gli ordinamenti nazionali. Nel 2014 i flussi di bonifici con controparti che si avvalgono di intermediari esteri hanno continuato a ridursi, in connessione con la crisi economica: i bonifici in entrata e in uscita sono entrambi superiori ai 1.100 miliardi di euro, con una diminuzione complessiva del 5 per cento rispetto all'anno precedente. Sia per i bonifici in entrata sia per quelli in uscita, i dieci maggiori paesi controparte coincidono con partner commerciali europei e con gli Stati Uniti. Tra le principali controparti extra comunitarie figurano altri paesi rilevanti sotto il profilo commerciale (Russia e Turchia per gli accrediti, Cina e Hong Kong per gli addebiti).

⁵⁸ L'utilizzo aumenta man mano che si scende lungo la penisola: l'incidenza del contante sull'operatività totale si colloca per lo più sotto al 4 per cento nelle province del centro-nord, per aumentare nelle province del meridione su percentuali che arrivano a sfiorare il 14 per cento. Nel settentrione, le percentuali più rilevanti continuano a registrarsi nelle province di confine, in particolare quelle limitrofe a paesi considerati a fiscalità privilegiata.

Grafico 8 – Bonifici verso e da paesi esteri 2014 – (fonte UIF)

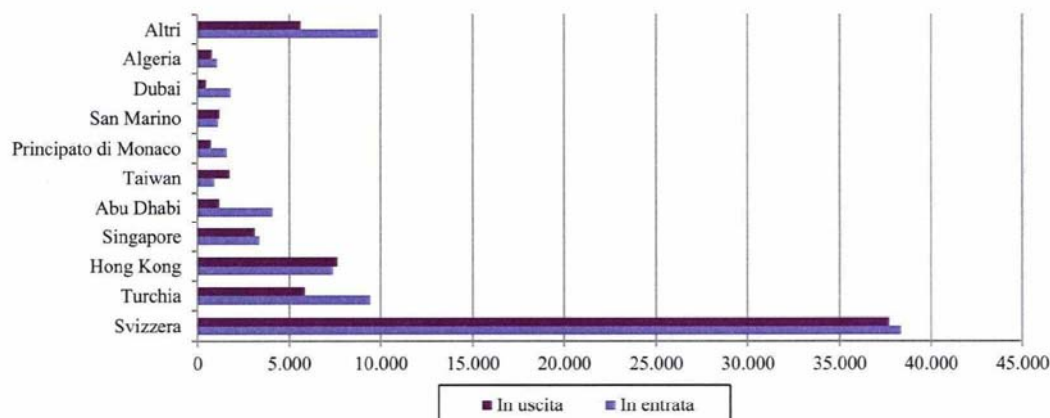
NOTA: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 25 marzo 2015.

Particolare attenzione meritano i bonifici che interessano controparti o intermediari finanziari residenti in aree geografiche considerate “sensibili” dal punto di vista dell’azione di contrasto del riciclaggio⁵⁹, paesi o territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi. Rispetto al 2013, gli importi in entrata sono rimasti sostanzialmente stabili mentre quelli in uscita sono aumentati del 3 per cento. I bonifici da e verso la Svizzera continuano a rappresentare la quota più rilevante, anche se, nel caso delle entrate, il peso si è ulteriormente ridotto al 49 per cento; nel caso delle uscite, la quota, salita di poco, si attesta al 57 per cento. Nelle altre posizioni di vertice continuano a collocarsi, pur con importi molto inferiori, piazze asiatiche dell’estremo oriente (soprattutto Hong Kong, ma anche Singapore e Taiwan), gli Emirati Arabi Uniti (Abu Dhabi e Dubai), il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino. Anche i flussi con la Turchia sono intensi.

⁵⁹ L’elenco dei paesi cooperativi e/o a fiscalità privilegiata è tratto dai decreti ministeriali attuativi del TUIR in vigore al 31 dicembre 2014 e dalla lista di *High-Risk and Non-Cooperative Jurisdictions* pubblicata dal GAFI a febbraio del 2014.

Grafico 9 – Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi 2014 (fonte UIF)

(milioni di euro)



NOTA: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 25 marzo 2015.

Al fine di migliorare la qualità dei dati e aumentare così l'affidabilità delle analisi dei flussi finanziari, i dati aggregati sono sottoposti, al momento dell'acquisizione, a controlli statistici automatici per identificare potenziali errori di segnalazione. A partire dal mese di marzo 2014, la UIF ha aggiornato e affinato la metodologia di individuazione dei valori anomali; i nuovi controlli sono di due tipi: in quelli "sistemici" i dati di ogni segnalante vengono posti a confronto con le segnalazioni di tutto il sistema riferite allo stesso mese; i controlli di tipo non sistemico, invece, raffrontano il comportamento del singolo intermediario con le segnalazioni che ha trasmesso nei dodici mesi precedenti⁶⁰.

Nel 2014 è proseguita l'attività di studio di fenomeni e operatività d'interesse, basata sull'utilizzo di tecniche econometriche. Si tratta di un filone di analisi quantitativa avviato negli ultimi anni presso la UIF, in linea con gli approcci innovativi all'*intelligence* finanziaria, basati sullo sfruttamento di grandi masse di dati, quali sono i dati SARA e le altre informazioni disponibili alla UIF. Gli studi intendono accrescere le conoscenze su particolari fenomeni e fornire indicazioni operative per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio.

In quest'ambito, uno studio econometrico ha riguardato la domanda di contante associata

⁶⁰ Nel 2014 la UIF ha richiesto verifiche per un totale di circa 22.000 dati aggregati a circa mille intermediari, di cui 650 banche. Nel 90% dei casi il dato è stato confermato dagli intermediari; per la quota residua si è trattato di dati errati, che i segnalanti hanno corretto. In 270 casi, pari all'1% dei dati confermati, l'intermediario ha indicato un legame tra il dato aggregato oggetto della verifica e segnalazioni di operazioni sospette già trasmesse alla UIF. In ulteriori 230 casi la verifica ha rappresentato uno stimolo affinché l'intermediario considerasse l'operatività ai fini di un'eventuale segnalazione di operazione sospetta.

alla presenza di attività criminali nel territorio. Lo studio evidenzia come, una volta depurato l'uso del contante da fattori connessi a caratteristiche economiche e socio-demografiche locali, la distribuzione territoriale della quota di versamenti potenzialmente riferibile al riciclaggio risulti molto diversa rispetto a quella che emerge dalle statistiche descrittive sull'impiego di contante. Alcuni risultati preliminari dello studio sono stati utilizzati nell'ambito dell'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo⁶¹.

Nell'ambito dell'attività di elaborazione di misure statistiche del rischio di riciclaggio, la UIF, congiuntamente con la Vigilanza della Banca d'Italia, ha messo a punto un insieme di indicatori da utilizzare nei controlli antiriciclaggio, a distanza e ispettivi, basati sull'operatività finanziaria dei singoli intermediari a livello locale. I risultati ottenuti hanno fornito un supporto alle valutazioni del settore finanziario nell'ambito dell'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo⁶². Per ampliare lo strumentario degli indicatori di esposizione al rischio con informazioni utili per valutare il grado di collaborazione attiva dei segnalanti, la UIF ha realizzato uno studio per stimare la relazione tra le SOS inviate da un singolo intermediario, con riferimento a un determinato ambito territoriale e un insieme di potenziali variabili "esplicative"⁶³. Nel 2014 la UIF ha proseguito l'attività di ricerca e analisi volta ad approfondire possibili anomalie nell'utilizzo di specifici strumenti di pagamento. Nell'ambito delle iniziative intraprese per valutare le vulnerabilità connesse all'operatività con carte di pagamento è stata realizzata, con la collaborazione dell'ABI e di alcune banche, un'indagine pilota finalizzata al monitoraggio di prelievi di contante su carte di credito emesse all'estero.

L'analisi ha consentito di identificare i tratti di anomalia più ricorrenti, che appaiono sintomatici di un'attività finalizzata a frazionare e trasferire in Italia, monetizzandole, rilevanti

⁶¹ A partire da una ricca base di dati, che include le segnalazioni SARA, lo studio tende a identificare e analizzare le anomalie nell'uso del contante, potenzialmente riconducibili ad attività criminali, in 6.810 comuni italiani con riferimento all'anno 2010 (ultimi dati disponibili per alcune delle variabili di fonte esterna). Innanzitutto, viene evidenziata l'esistenza di una correlazione negativa, a livello comunale, tra l'utilizzo di contante e alcuni fondamentali socio-economici e finanziari: l'incidenza dei versamenti in contante diminuisce, *ceteris paribus*, all'aumentare del reddito pro-capite e di indicatori di educazione finanziaria e di spessore del settore finanziario. Al contrario, il legame con le variabili di criminalità risulta positivo: maggiore è il numero di reati pro capite, più elevata è l'incidenza dei versamenti di contanti osservata nei singoli comuni.

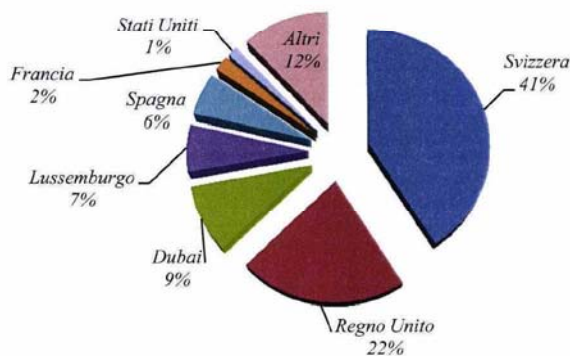
⁶² Gli indicatori si basano su informazioni tratte da alcune delle principali basi-dati della UIF (SARA, SOS) e della Vigilanza (Matrice dei conti) e includono misure di rischio e di *compliance*. Le statistiche riferite a ciascun intermediario sono confrontate, a livello locale, con quelle di intermediari simili e forniscono indicazioni sull'esposizione al rischio di riciclaggio dell'operatività locale dei singoli intermediari; utilizzano dati, tra gli altri, sulle operazioni in contante, su quelle fuori conto, sui bonifici con paesi a rischio e sugli assegni protestati. Gli indicatori di *compliance* danno conto del livello di adempimento degli obblighi antiriciclaggio, ad esempio con riferimento alla numerosità delle SOS e all'accuratezza dei dati SARA inviati.

⁶³ Attraverso un modello econometrico, il flusso di segnalazioni trasmesse da ogni segnalante su base provinciale viene espresso come funzione di indicatori territoriali socio-economici, finanziari, demografici e giudiziari, oltre che di alcune misure di esposizione al rischio prima menzionate e delle caratteristiche dell'operatività locale dell'intermediario interessato. I risultati confermano l'esistenza di una relazione stabile tra la numerosità su base provinciale delle SOS per intermediario e l'insieme delle variabili "esplicative" utilizzate.

disponibilità estere di origine ignota⁶⁴.

A seguito della regolamentazione del mercato dell'oro in Italia (legge 7/2000 e successive modifiche), devono essere dichiarate alla UIF le operazioni aventi a oggetto oro da investimento o materiale d'oro a uso prevalentemente industriale (diverso dall'oro da gioielleria). L'obbligo riguarda le operazioni di importo pari o superiore a 12.500 euro, relative rispettivamente al commercio o al trasferimento al seguito da o verso l'estero⁶⁵. Il numero di operazioni, sostanzialmente invariato nel 2013 dopo la crescita degli anni precedenti, è calato in misura significativa nel 2014 (-12 per cento); è proseguita anche la flessione degli importi dichiarati (-18 per cento). La ripartizione delle categorie dei segnalanti – banche, operatori professionali e privati – è rimasta sostanzialmente invariata. Gli operatori professionali coprono il 76 per cento degli importi segnalati, le banche il restante 24 per cento, mentre la quota dei soggetti privati è marginale. Il valore totale delle operazioni con controparti estere nel 2014 è stato pari a 6,1 miliardi di euro, corrispondente al 35 per cento del totale, quota sostanzialmente invariata rispetto all'anno precedente. I primi cinque paesi controparte (Svizzera, Regno Unito, Dubai, Lussemburgo e Spagna) rappresentano l'85 per cento del totale, con un ulteriore incremento nella concentrazione della distribuzione degli scambi per paese controparte⁶⁶.

Grafico 10 - Operazioni con controparti estere 2014 – (fonte UIF)



⁶⁴ L'esame dei dati ricevuti ha permesso di escludere che molti casi anomali fossero da associare alla presenza occasionale nel nostro paese di soggetti esteri (ad esempio come turisti). L'analisi ha identificato tre modalità di utilizzo anomalo, anche combinate tra loro: 1) utilizzo di una carta per numerosi e cospicui prelievi presso uno stesso ATM (anche nello stesso giorno); 2) utilizzo di una carta su diversi ATM (anche nello stesso giorno); 3) utilizzi coordinati di gruppi di carte.

⁶⁵ Coerentemente con la prescrizione normativa, le autorità competenti possono avere accesso al contenuto delle dichiarazioni, oltre che per scopi di contrasto del riciclaggio, anche per finalità di lotta all'evasione fiscale e di ordine e sicurezza pubblica.

⁶⁶ Nel mese di dicembre 2014 è entrato in vigore il nuovo sistema di invio delle dichiarazioni Oro attraverso il portale informatico Infostat-UIF. Il nuovo sistema ha permesso di dematerializzare completamente il flusso segnalatico, eliminando l'onerosa gestione delle dichiarazioni cartacee (pari al 35% del totale nel 2014). Oltre ai guadagni di efficienza gestionale, la nuova procedura consente un netto miglioramento della qualità delle dichiarazioni: al momento dell'immissione della dichiarazione, accanto alla verifica dei codici inseriti, viene operato in tempo reale un controllo statistico di coerenza tra la quantità di oro oggetto della transazione e il corrispondente importo, eliminando alla fonte gli errori di segnalazione presenti nelle vecchie modalità di rilevazione.

3.8. La violazione dell'obbligo di segnalazione: le sanzioni amministrative, il contenzioso e le pronunce della giurisprudenza

Nel corso del 2014 sono state avviate 61 procedure per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie relative a violazioni della normativa antiriciclaggio nei confronti di soggetti (51 banche, 4 notai, 1 commercialista, 5 *money transfer*). Delle predette procedure, 45 si sono concluse con l'emanazione del relativo provvedimento sanzionatorio, mentre 16 sono state archiviate. Per le inosservanze riconducibili a disfunzioni nella struttura organizzativa e dei controlli interni, sono state irrogate sanzioni per complessivi 6,2 milioni di euro.

Le pronunce giurisprudenziali, rese nel corso del 2014, relative ai decreti sanzionatori emessi dal Ministero per la violazione della normativa concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, hanno prevalentemente confermato la legittimità dei provvedimenti medesimi, sia sotto il profilo del corretto esercizio della potestà sanzionatoria, sia sotto il profilo della congruità della sanzione pecuniaria irrogata: su 255 pronunce dell'Autorità giudiziaria, solo 76 (pari al 30% del totale) hanno annullato il decreto impugnato. Per quanto concerne, in particolare, le sanzioni attinenti alla violazione dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, nel corso del 2014 sono state pronunciate 32 decisioni, delle quali 23 in primo grado e 9 in grado di appello. In 6 casi (pari al 19% del totale), le decisioni hanno annullato il provvedimento sanzionatorio.

Sotto il profilo della procedura sanzionatoria applicabile alla fattispecie in argomento, regolata dalla legge 689/1981 e successive modificazioni e integrazioni, le pronunce di merito rese nel periodo di riferimento non si sono discostate dalla consolidata giurisprudenza di legittimità, specie per quanto concerne il termine perentorio per la contestazione dell'infrazione, il quale decorre dal momento in cui l'autorità amministrativa procedente ha concluso non solo l'acquisizione degli atti e delle informazioni necessari al compimento dell'istruttoria ma anche le valutazioni necessarie all'esame della documentazione acquisita (sentenza del Tribunale di Roma, n. 15897/2014).

Per quanto attiene al merito delle violazioni sanzionate, concernenti l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette, i giudici territoriali, richiamando la giurisprudenza della Corte di cassazione, hanno confermato che il risultato della valutazione, che rende doverosa la segnalazione a carico dell'intermediario, non consiste nella verifica della sussistenza di una ipotesi di riciclaggio, bensì nell'accertamento che la condotta rilevata possa essere strumento di elusione delle disposizioni dirette a prevenire e punire l'attività di riciclaggio. Dunque la valutazione demandata all'operatore non deve riguardare esistenza e nomenclatura di eventuali

reati, ma solo la natura sospetta dell'operazione, in considerazione del fatto che l'utilizzazione del denaro avvenga in modo tale che il suo scopo possa essere quello di occultarne la reale provenienza (sentenza della Corte di appello di Bologna, I sezione civile, n. 1596/2014). In senso analogo si è espresso il Tribunale di Roma, seconda sezione civile, con la sentenza n. 10139/2014, precisando che *“a sostenere il sospetto di illiceità possa valere anche il reato di frode fiscale. E invero la nozione di altre utilità di cui all'articolo 648-bis c.p. ben può ricomprendere il risparmio di spesa che l'agente ottiene evitando di pagare le imposte dovute, poiché esso produce un mancato decremento del patrimonio che si concretizza in una utilità economica”*. Lo stesso Tribunale di Roma, con la sentenza n. 23305/2014, ha chiarito che l'obbligo di segnalazione è correlato *“a un giudizio obiettivo e non a un personale convincimento, che essa (l'operatività) fosse strumento di elusione alle disposizioni dirette a prevenire e punire l'attività di riciclaggio, da intendere come semplice sospetto, collegato a un giudizio di possibilità e non necessariamente ad una certezza o ad un'ipotesi di probabilità circa l'origine e la finalità illecita dei fondi e delle operazioni”*.

Anche nel corso del 2014 la giurisprudenza ha dunque confermato la natura preventiva dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette posto a carico degli intermediari finanziari, i quali svolgono una funzione fondamentale di vigilanza sulle operazioni effettuate dai clienti, volta ad evidenziare elementi di anomalia che permettano di attivare indagini o verifiche più approfondite da parte delle autorità amministrative e giurisdizionali competenti: il corretto esercizio di tale funzione di monitoraggio di primo livello garantisce l'efficacia del complessivo sistema di prevenzione in materia di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo.

4. L'ANALISI DELLE SEGNALEZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE: L'ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA E DELLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA

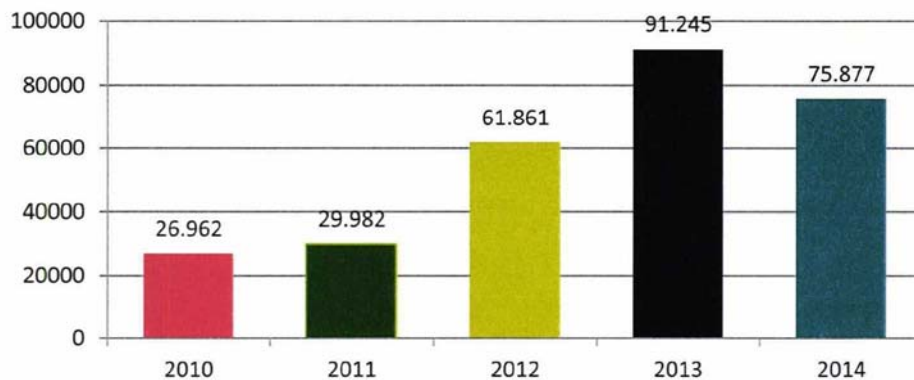
Il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e la Direzione investigativa antimafia (DIA) sono gli organi di polizia ai quali la UIF, al termine dell'analisi finanziaria, trasmette le segnalazioni di operazioni sospette per le necessarie attività investigative.

4.1 L'attività della Guardia di finanza e i risultati dell'attività investigativa

Nel 2014 la UIF ha trasmesso al Nucleo speciale di polizia valutaria 75.877 segnalazioni di

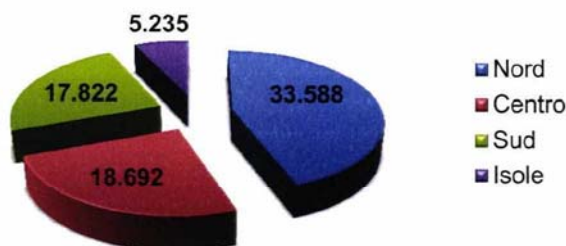
operazioni sospette, oltre il 15 per cento in meno rispetto al 2013. Le segnalazioni di operazioni sospette riferibili a fatti di finanziamento del terrorismo sono state 96, meno dell'1 per cento del totale.

Grafico 11 – Flusso delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute dalla UIF – Anni 2010/2014 (fonte Gdf)

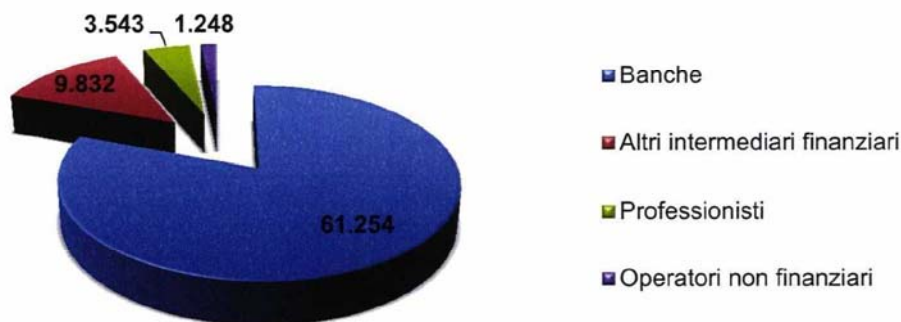


Come per il 2013, l'apporto di segnalazioni più consistente è stato fornito dalle banche (80,72%) e dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale ex articolo 106 del TUB (5,31%). La maggioranza delle segnalazioni è stata originata da intermediari finanziari e non finanziari del Nord (44,27%), mentre la quota attribuibile alle regioni centrali è del 24,63 per cento, al Sud del 23,49 per cento e alle Isole del 6,9 per cento.

Grafico 12 – SOS pervenute distinte per area geografica⁶⁷ – Anno 2014 (fonte Gdf)



⁶⁷ Non sono presenti nel grafico le 540 segnalazioni poiché il dato non è disponibile.

Grafico 13 – SOS pervenute distinte per categoria di segnalante – Anno 2014 (fonte Gdf)

In relazione alla tipologia di operazioni oggetto di segnalazione si conferma la prevalenza di quelle effettuate utilizzando bonifici e denaro contante.

Tabella 20 – SOS pervenute distinte per tipologia di operazioni – Anno 2014 (fonte Gdf)

CAUSALE	PERCENTUALE
BONIFICO IN ARRIVO	15,55
PRELEVAMENTO CON MODULI DI SPORTELLLO	11,3
VERSAMENTO DI CONTANTE	9,98
BONIFICO IN PARTENZA	9,58
BONIFICO ESTERO	6,82
DISPOSIZIONE DI TRASFERIMENTO	5,6
VERSAMENTO ASSEgni TRATTI SU ALTRO INTERMEDIARIO	4,61
EMISSIONE ASSEgni CIRCOLARI E TITOLI SIMILARI, VAGLIA	4,37
ADDEBITO PER ESTINZIONE ASSEGNO	4,12
PRELEVAMENTO CONTANTE < 15.000 EURO	3,98
DEPOSITO SU LIBRETTI DI RISPARMIO	2,26
VERSAMENTO CONTANTE < 15.000 EURO	1,57
ALTRO	20,26
TOTALE	100

Nel 2014, anche grazie a una efficace gestione dei flussi di comunicazione tra il NSPV e la UIF realizzata attraverso appositi software applicativi, sono state archiviate 16.263 segnalazioni (il 21,43% del totale), dato più che raddoppiato rispetto al 2013. Il NSPV ha proceduto all'analisi pre-investigativa di 85.581 segnalazioni di operazioni sospette.

Tabella 21 – Analisi delle SOS (Anni 2011-2014) (fonte GdF)

	2011	2012	2013	2014
<i>Segnalazioni pervenute</i>	29.982	61.861	91.245	75.877
Totale segnalazioni analizzate	21.621	17.245	85.483	85.581
Segnalazioni che il NSPV ha posto ad “Altri Fini Istituzionali” (A.F.I.) in quanto, <i>prima facie</i> , non sono emerse ipotesi astrattamente riconducibili a fattispecie di reato o di violazioni amministrative antiriciclaggio o valutarie (Cfr. Manuale Operativo, I Volume, Cap. 4, par. 4, lett. c. (3)) ⁶⁸	11.147	4.869	45.330	48.760
Segnalazioni assegnate dal NSPV per gli approfondimenti antiriciclaggio ai sensi del d.lgs. 231/2007 ⁶⁹	10.474	12.376	40.153	21.136
Segnalazioni oggetto di comunicazione ai Reparti territorialmente competenti ⁷⁰	-	-	-	15.685

Nelle due successive tabelle sono indicati, rispettivamente, gli esiti derivanti dall'approfondimento operativo delle 27.771 segnalazioni di operazioni sospette che nel corso del 2014 hanno avuto sviluppi sotto il profilo investigativo⁷¹, e i risultati operativi scaturiti dalle segnalazioni approfondite con esito positivo.

Nel 2014 la UIF ha disposto 45 sospensioni di operazioni sospette⁷² su richiesta della Guardia di finanza.

⁶⁸ Si tratta di segnalazioni archiviate direttamente dalla UIF che vengono comunque rese visibili agli Organi investigativi, ai sensi dell'articolo 47, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 231/2007. Su tali segnalazioni il NSPV esegue comunque un'analisi per quanto attiene ai profili criminali dei soggetti ivi coinvolti potendo procedere, ai sensi delle disposizioni in vigore, alla rivalutazione del contesto laddove vi siano elementi informativi che lo rendano opportuno. Della circostanza viene data comunicazione alla UIF.

⁶⁹ Si tratta delle segnalazioni di operazioni sospette ritenute meritevoli di ulteriori approfondimenti all'esito dell'analisi pre-investigativa e, pertanto, assegnate ai Gruppi di sezione del NSPV, ovvero delegate ai Nuclei di polizia tributaria, ai Gruppi, alle Compagnie, alle Tenenze o alle Brigate competenti.

⁷⁰ Si tratta delle segnalazioni di operazioni sospette che sono portate a conoscenza dei reparti territorialmente competenti in quanto emergono indizi di possibili violazioni di natura amministrativa, avuto specifico riguardo a quelle di natura fiscale, valutaria o antiriciclaggio.

⁷¹ Si tratta di segnalazioni anche relative ad annualità precedenti. In ogni caso si specifica che il numero degli esiti non coincide con il numero delle segnalazioni di operazioni sospette, in quanto una segnalazione può produrre più esiti (ad es. violazioni amministrative e penali).

⁷² Disciplinate dall'articolo 6, comma 7, lettera c) del decreto legislativo 231/2007.

Grafico 14 – Esiti delle SOS – Anno 2014 (fonte GdF)

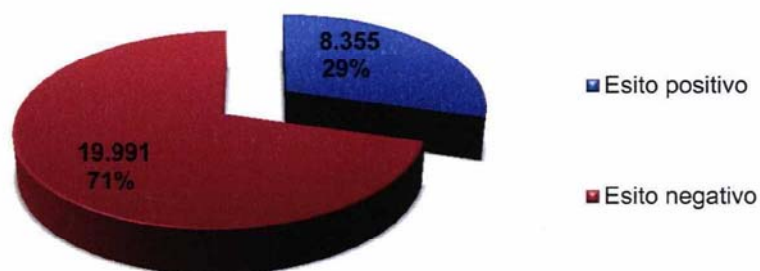
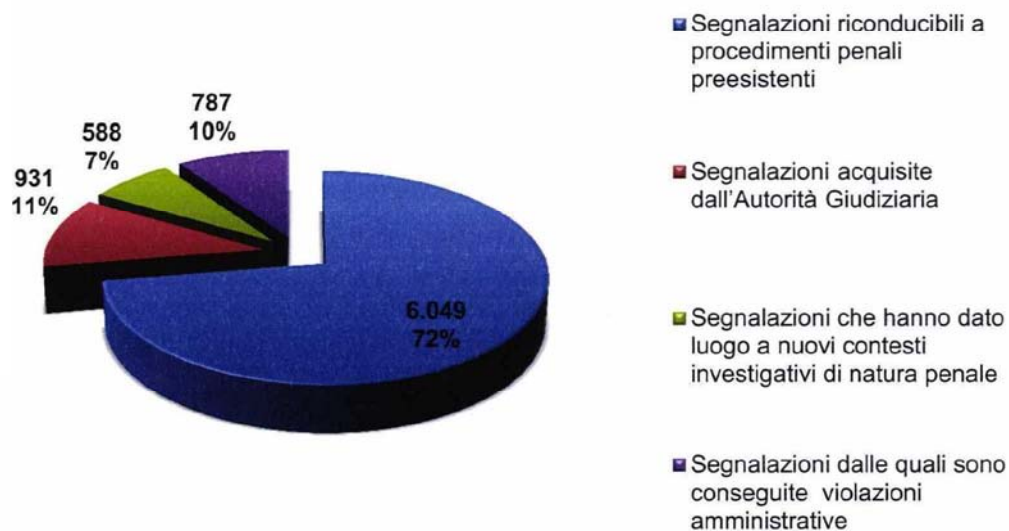


Grafico 15 – Dettaglio esiti positivi delle SOS – Anno 2014 (fonte GdF)



**Tabella 22 - Risultati operativi scaturiti dalle SOS approfondite
Anno 2014 (fonte Gdf)**

Esito	Tipo risultato	Numero violazioni
Nuovi contesti investigativi di natura penale	DISCIPLINA PENALE TRIBUTARIA	272
	CP - DELITTI CONTRO IL PATRIMONIO	177
	DISCIPLINA ANTIRICICLAGGIO E DI CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	115
	ALTRI SERVIZI EXTRATRIBUTARI	37
	CP - DELITTI CONTRO LA FEDE PUBBLICA	35
	DISCIPLINA FINANZIARIA	31
	DISCIPLINA BANCARIA	26
	CP - DELITTI CONTRO L'ORDINE PUBBLICO	21
	CP - DELITTI CONTRO LA P.A.	8
	CC - REATI SOCIETARI	7
	ALTRO	19
Contestazioni di natura amministrativa	DISCIPLINA ANTIRICICLAGGIO E DI CONTRASTO AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	829
	IMPOSTE DIRETTE – AMMINISTRATIVO	193
	IVA – AMMINISTRATIVO	174
	ALTRE VIOLAZIONI FISCALI	64
	DISCIPLINA VALUTARIA	38
	ALTRI SERVIZI EXTRATRIBUTARI	10
	CP - CONTRAVVENZIONI DI POLIZIA	4
	NORMATIVA ANTIMAFIA	1

Nel 2014 le indagini di polizia giudiziaria, d'iniziativa o su delega dell'Autorità giudiziaria, e le investigazioni antiriciclaggio, hanno permesso alla Gdf di scoprire e denunciare 1.483 persone per i reati di riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita⁷³, (di queste, 131 sono state trattate in arresto), e a sequestrare beni e disponibilità patrimoniali per un importo di oltre 230 milioni di euro. L'importo complessivo dei proventi originati dalle operazioni di riciclaggio e reinvestimento di denaro "sporco", ricostruite nel corso delle indagini condotte dalla Gdf nei confronti di soggetti che non hanno commesso o non hanno concorso alla commissione dei reati – presupposto, ammonta a 2,9 miliardi di euro. Si tratta di proventi originati soprattutto da delitti di frode fiscale (1,1 miliardi di euro), bancarotta fraudolenta (211,5 milioni di euro), truffa (152,4 milioni di euro), corruzione e

⁷³ Articoli 648-bis e 648-ter c.p.

concussione e altri reati contro la PA (76,3 milioni di euro), contrabbando (68 milioni di euro) e da altri gravi reati a sfondo patrimoniale e personale.

**Tabella 23 – Risultati complessivi dell'attività di contrasto al riciclaggio
Anno 2014 (fonte Gdf)**

<i>ATTIVITA' DI CONTRASTO</i>	<i>n.</i>
Indagini con esito positivo	729
Persone denunciate per reati di riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita	1.483
- di cui trattate in arresto	131
Sequestri di beni e disponibilità finanziarie (in milioni)	230,5
Violazioni alla normativa antiriciclaggio di cui:	2.102
1) trasferimenti di denaro contante non canalizzati	1.806
2) omesse identificazioni dei clienti/registrazioni dei dati	147
3) trasferimenti irregolari di denaro contante da parte di agenzie di <i>money transfer</i>	7
4) omesse segnalazioni di operazioni sospette	79
5) omessa istituzione archivio unico informatico/registro della clientela	63

**PRINCIPALI FENOMENI E TECNICHE DI RICICLAGGIO
EMERSI DALLE INDAGINI DELLA GdF NEL 2014**

Coinvolgimento di società fallite: una società quotata nel Mercato telematico azionario di Milano si è resa responsabile dei reati di bancarotta fraudolenta pluriaggravata, truffa aggravata, infedele ed omessa dichiarazione, appropriazione indebita e trasferimento fraudolento di valori finalizzato al riciclaggio. Con riferimento ad una società attiva nel campo della cantieristica navale, è stato invece accertato l'utilizzo strumentale dell'istituto del trust liquidatorio da parte di alcuni professionisti operanti all'interno di una società di consulenza legale, i quali prestavano la loro opera per evitare che beni riconducibili ad imprenditori in difficoltà economica potessero essere aggrediti nel corso di successive procedure concorsuali, distraendo i beni dall'attivo nei casi di dichiarato fallimento.

Riciclaggio e attività finanziaria abusiva: in diversi casi le investigazioni di polizia giudiziaria hanno portato alla luce le attività poste in essere da soggetti gravitanti, a vario titolo, nel "mondo finanziario", ma privi delle prescritte autorizzazioni rilasciate dalle Autorità di Vigilanza di settore (CONSOB e Banca d'Italia). In tale ambito, si segnalano una truffa commessa da un promotore finanziario che, attraverso dei sodali, riciclava ingenti somme di denaro sottratti ad ignari clienti, ed il caso relativo al Fondo patrimoniale del santuario di San Francesco di Paola dove il responsabile della gestione, attraverso una serie di operazioni finanziarie in favore di persone a lui legate anche da vincoli di parentela, si rendeva responsabile del reato di riciclaggio.

Riciclaggio e infiltrazioni criminali nel tessuto economico: numerose sono le indagini che hanno evidenziato forti collegamenti tra fenomeni di criminalità organizzata e di riciclaggio e di reimpiego di denaro nel circuito economico legale. A tal proposito, si segnala il caso di un sodalizio criminale al cui vertice operava il direttore di una società finanziaria, dedito all'esercizio abusivo della raccolta del risparmio, all'usura e all'estorsione. In particolare, è emerso che gli indagati proponevano finanziamenti a tassi oltre soglia, mediante lo sconto di assegni post – datati e l'acquisizione di varie garanzie (cambiali, assegni emessi da terzi, beni immobili), operazioni poste in essere anche nei confronti di diversi esponenti di un'associazione mafiosa riconducibile alla Sacra corona unita i quali avevano, in passato, detenuto, direttamente ed indirettamente, quote di partecipazione nel capitale della stessa società finanziaria.

Riciclaggio internazionale per mezzo di trust: si segnalano il disegno criminoso di imprenditori attivi nel settore della siderurgia, finalizzato alla spoliazione e al fallimento di un'impresa nonché al trasferimento di capitali verso paradisi fiscali, mediante l'utilizzo di diversi trust localizzati nell'isola di Jersey, in Nuova Zelanda e Madeira, ed un piano finalizzato al riciclaggio dei proventi da evasione fiscale messo in atto da un imprenditore, attraverso il conferimento delle quote di una società immobiliare ad un trust appositamente costituito.

Riciclaggio e reati fiscali: sono stati riscontrati numerosi casi di riciclaggio aventi come reato presupposto delitti di natura tributaria, in particolare è emerso il caso di "società" cartiere, con sede sia in Italia che all'estero, che attraverso false fatturazioni consentiva di riciclare denaro frutto di evasione fiscale. Nello specifico, i flussi finanziari venivano trasferiti su conti correnti esteri nella disponibilità degli imprenditori e dei professionisti coinvolti e, secondo le necessità, riportato in Italia in contanti. Un altro caso ha riguardato una rete di "corrieri di valuta" gestita da uno strutturato gruppo criminale che trasferiva, in favore di società fiduciarie di diritto estero, i proventi di una frode carosello consumata sul territorio nazionale, nel settore della raccolta e dello smaltimento dei metalli ferrosi.

4.1.1. L'analisi delle segnalazioni sospette di finanziamento del terrorismo

Tra il 2010 e il 2014 sono pervenute al Nucleo speciale di polizia valutaria 858 segnalazioni di operazioni sospette per presunti fatti di finanziamento del terrorismo, che rappresentano lo 0,3 per cento del totale di quelle inviate dalla UIF nel medesimo arco temporale.

Le segnalazioni pervenute nel 2014 sono state 96, in diminuzione rispetto alle segnalazioni ricevute nei due anni precedenti. Il Nucleo speciale ha considerato non di interesse investigativo l'84 per cento delle trattazioni analizzate e delegato il restante 16 per cento ai propri gruppi e ai nuclei di polizia tributaria per lo sviluppo di approfondimenti investigativi.

L'approfondimento investigativo delle 95 segnalazioni di maggior interesse non ha

individuato tracce di finanziamento al terrorismo o elementi attinenti ai reati specifici, ovvero l'associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico, assistenza agli associati, arruolamento e addestramento ad attività con finalità di terrorismo, anche internazionale⁷⁴. Le indagini hanno rilevato 2 fattispecie di violazioni degli obblighi imposti al trasferimento di contante, libretti e titoli al portatore⁷⁵ e una fattispecie di riciclaggio⁷⁶.

Tabella 24 – Segnalazione di operazioni sospette per presunti fatti di finanziamento al terrorismo pervenute (Anni 2012/2014) (fonte Gdf)

	2012	2013	2014
Segnalazioni trasmesse	151	253	96
Segnalazioni analizzate	40	352	225
di cui:			
- non di interesse investigativo	16	202	188
- delegate per sviluppi investigativi	24	150	37
Approfondimenti investigativi conclusi	86	55	95

4.2 L'attività della Direzione investigativa antimafia

La Direzione investigativa antimafia effettua un'attività d'investigazione preventiva contro la criminalità organizzata, nonché indagini di polizia giudiziaria relative a delitti di associazione di tipo mafioso. Tra i suoi obiettivi strategici si collocano il contrasto alla criminalità organizzata anche sotto il profilo economico-finanziario, attraverso l'aggressione agli ingenti patrimoni accumulati illecitamente, e l'ostacolo alla sua penetrazione nel tessuto economico ed imprenditoriale del Paese. Come azione specifica di contrasto al riciclaggio di denaro, la DIA provvede al monitoraggio, all'analisi e allo sviluppo delle segnalazioni per operazioni sospette inviate dall'Unità d'informazione finanziaria. Il flusso documentale è preliminarmente analizzato confrontando i dati e gli elementi contenuti in ciascuna segnalazione sospetta con le risultanze agli atti dell'archivio della Direzione e delle altre banche dati disponibili, per individuare le segnalazioni che, in quanto connotate da profili

⁷⁴ Articoli 270-bis, 270-ter, 270-quarter 270-quinquies c.p.

⁷⁵ Articolo 49 del decreto legislativo 231/2007.

⁷⁶ Articolo 648-bis c.p.

soggettivi d'inerenza con la criminalità organizzata, o in quanto collegabili a contesti investigativi d'interesse operativo in cui non si possa escludere a priori un'origine dolosa delle somme trasferite, risultino suscettibili di ulteriori approfondimenti, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 231/07. L'analisi dell'elevato numero di segnalazioni è agevolata dal ricorso al sistema informatico ELIOS – Elaborazioni Investigative Operazioni Sospette⁷⁷. Il sistema ELIOS, destinato a tutte le articolazioni della Direzione, opera attraverso due piattaforme operative: la prima costituisce una banca dati alimentata dal flusso documentale trasmesso dalla UIF, integrata dalle principali informazioni relative allo *status* delle segnalazioni; la seconda è invece destinata allo sviluppo delle fasi di processo delle segnalazioni con la possibilità, per le strutture periferiche, di condividere e lavorare i fascicoli informatici delle segnalazioni investigate.

Le segnalazioni approfondite con esito positivo a livello centrale sono inviate ai centri e alle sezioni operative dislocati sul territorio nazionale per le investigazioni del caso, rappresentandone i contenuti alla Direzione nazionale antimafia⁷⁸, autorità che è attivata anche nel caso in cui le segnalazioni siano riconducibili a indagini di p.g. condotte da altre forze di polizia, diverse dalla Guardia di finanza, ovvero a procedimenti penali già incardinati presso l'Autorità giudiziaria. L'avvio di tali attività è sempre segnalato, anche al fine di evitare eventuali duplicazioni e/o sovrapposizioni di indagini, al Nucleo speciale di polizia valutaria⁷⁹ e alla UIF. Nel 2014 sono pervenute 75.743 segnalazioni, la maggior parte delle quali dalle banche (circa l'81%), anche se la contrazione delle segnalazioni pervenute è ascrivibile alla minor incidenza di segnalazioni proprio di provenienza bancaria.

⁷⁷ A partire dal novembre 2011 la UIF acquisisce le sos esclusivamente attraverso il sistema RADAR. La nuova modalità con la quale l'Unità gestisce la ricezione delle sos da parte dei soggetti obbligati e la trasmissione delle sos agli organi investigativi, ha comportato l'adozione, da parte della DIA, dell'applicativo ELIOS in grado di processare il flusso di dati proveniente dall'UIF. Si tratta di un sistema caratterizzato da elevati livelli di investigazione e da potenzialità di arricchimento legate allo sviluppo di nuove tecniche di indagine.

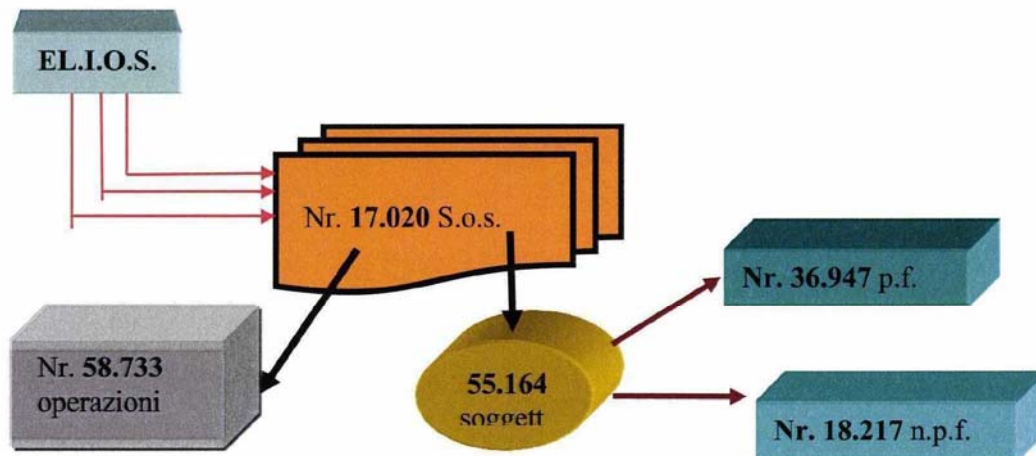
⁷⁸ Articolo 47, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 231/2007.

⁷⁹ I rapporti di collaborazione tra la DIA e la Guardia di finanza sono stati definiti con un protocollo d'intesa stipulato in data 11 ottobre 2012.

Tabella 25 – Segnalazioni pervenute alla DIA: classificazione per categoria di soggetto segnalante (Anni 2013/2014) (fonte DIA)

SOGGETTO SEGNALANTE	2013	2014
Banche	78.633	61.101
Interm. fin. iscritti nell'elenco generale previsto dall'art. 106 del d.lgs 385/1993	3.588	4.021
Notariato/Notai	1.663	3.358
Istituti di moneta elettronica (IMEL)	1.204	1.988
Interm. fin. iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del d.lgs 385/1993	1.378	1.264
Istituti di pagamento, comprese succurs. italiane di istituti di pagamento esteri	2.190	1.032
Imprese di assicurazione che operano in Italia nei rami di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs 209/2005	663	749
Operatori che offrono, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, giochi, scommesse, concorsi pronostici con vincite in denaro in presenza delle autorizzazioni concesse dal MEF - AAMMS, di cui all'art. 1, c. 535, l. 266/2005	609	694
Soggetti che svolgono attività di gestione di case da gioco, in presenza della autorizzazione ai sensi delle leggi in vigore, nonché del requisito ex art. 5, comma 3, del d.l. 457/1997, conv. con modifiche dalla l. 30/1998	100	420
Società fiduciarie di cui alla l. 1966/1939	346	320
Altro	841	796
Totale	91.215	75.743

Nel 2014 la Direzione ha analizzato 17.020 segnalazioni, riconducibili a 58.733 operazioni finanziarie segnalate, esaminato le posizioni di 55.164 soggetti - 36.947 persone fisiche e 18.217 persone giuridiche o altre entità.

Grafico 16 – Numero di segnalazioni analizzate dalla DIA – Anno 2014 (fonte DIA)

La classificazione delle segnalazioni, sulla base della tipologia dei soggetti obbligati, esposta nella successiva Tabella 26, conferma la preponderante presenza delle banche (l'81% dei casi, pari a 13.774 segnalazioni), seguite, a notevole distanza, dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale previsto dall'articolo 106 TUB, ai quali sono riconducibili 876 segnalazioni, pari a circa il 5 per cento di quelle complessivamente analizzate, e dagli istituti di moneta elettronica (IMEL) con 717 segnalazioni, corrispondenti a circa il 4 per cento del totale.

**Tabella 26 – Segnalazioni analizzate dalla DIA:
classificazione per categoria di segnalante – Anno 2014 (fonte DIA)**

TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	SOS analizzate
Banche	13.774
Interm. fin. iscritti nell'elenco gen. ex art.106 del TUB	876
Istituti di moneta elettronica (Imel)	717
Professionisti	495
Interm. fin. iscritti nell'elenco spec. ex art.107 del TUB	351
Operatori non finanziari	223
Istituti di pagamento, comprese le succ. italiane di istituti di pagamento esteri.	202
Imprese assicurative operanti in Italia (art. 2, comma1, d.lgs. 209/2005)	190
Società fiduciarie di cui alla legge 23 novembre 1939, n.1966	67
Altro.	54
Società di gestione del risparmio (Sgr)	44
Soggetti iscritti nella Sez. dell'elenco generale previsto dall'articolo 155, comma 5, del TUB	17
Società di intermediazione mobiliare - sim, impresa di investimento comunitaria, impresa di investimento extracomunitaria	6
Società di revisione con incarichi presso Enti di interesse pubblico	2
Revisori contabili	1
Cassa depositi e prestiti	1
Totale	17.020

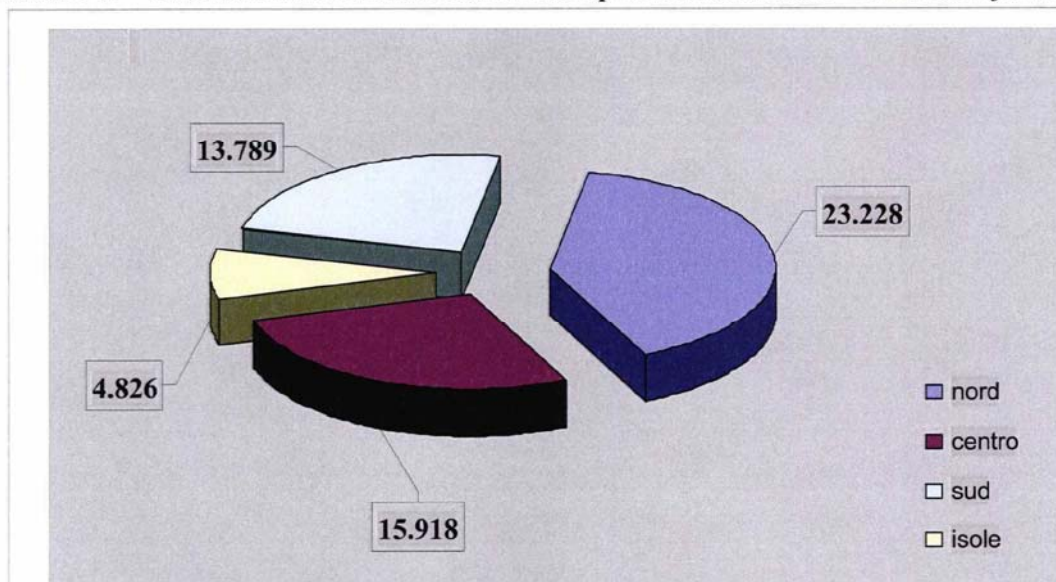
Le 58.733 operazioni finanziarie che hanno formato oggetto di segnalazione, relativamente al flusso documentale analizzato, sono riconducibili principalmente alle tipologie indicate nella successiva tabella 27, tra le quali spiccano quelle relative ai bonifici a favore di ordine e conto (9.376) ed ai prelevamenti con moduli di sportello (6.540).

**Tabella 27 – Operazioni analizzate dalla DIA:
classificazione per tipologia di operazioni – Anno 2014 (fonte DIA)**

Bonifico a favore di ordine e conto	9.376
Prelevamento con moduli di sportello	6.540
Bonifico in partenza	5.838
Versamento di contante	5.554
Bonifico estero	4.241
Disposizione di trasferimento	3.545
Emissione assegni circolari e titoli similari, vaglia	2.665
Versamento assegni tratti su altro intermediario	2.664
Prelevamento contante < 15.000 euro	2.590
Addebito per estinzione assegno	2.537
Altro ⁸⁰	13.183
Totale	58.733

L'analisi del flusso documentale, in base alle aree di effettuazione delle operazioni segnalate, conferma il primato della macro area costituita dalle regioni settentrionali, con 23.228 operazioni, corrispondenti al 40 per cento circa del totale. Seguono le macro aree composte dalle regioni dell'Italia centrale, ove risultano effettuate 15.918 operazioni, quelle del sud, con 13.789 operazioni, e quelle delle isole, con 4.826 operazioni (grafico 17). La maggior parte delle transazioni finanziarie esaminate nel 2014 sono state effettuate in Lombardia (8.949), nel Lazio (8.946) e in Emilia Romagna (5.474).

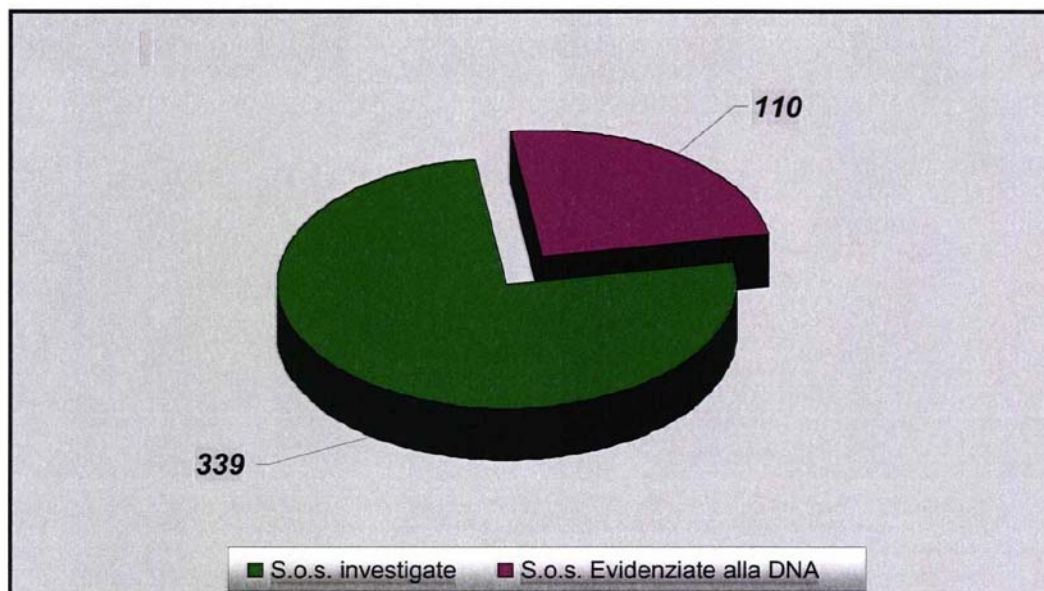
⁸⁰ Include 456 casi la cui tipologia non risulta disponibile.

Grafico 17 – Aree territoriali di effettuazione delle operazioni analizzate – Anno 2014 (fonte DIA)

4.2.1. Sviluppi investigativi delle segnalazioni analizzate

Una cospicua parte delle segnalazioni analizzate ha richiesto ulteriori approfondimenti⁸¹. In particolare, si è reso necessario effettuare specifici riscontri su 648 segnalazioni di operazioni sospette, corrispondenti a 2.412 operazioni finanziarie, che hanno evidenziato collegamenti di natura soggettiva con contesti di criminalità organizzata ovvero con indagini in corso di svolgimento. Gli accertamenti svolti sulle predette segnalazioni hanno consentito di definire circa il 30 per cento del flusso documentale. Di contro, 449 segnalazioni hanno innescato ulteriori sviluppi operativi, con 339 segnalazioni caratterizzate dall'avvio di attività investigative presso i dipendenti centri/sezioni e 110 evidenziate alla Direzione nazionale antimafia per l'eventuale coordinamento con le altre AA.GG. Le 449 segnalazioni oggetto di sviluppi operativi hanno riguardato 1744 operazioni finanziarie, di cui 1337 investigate e 407 oggetto di rappresentazione alla DNA. Come di consueto, si è evidenziata la maggiore incidenza delle banche per quanto attiene i soggetti segnalanti, mentre le operazioni finanziarie che hanno formato oggetto di segnalazione sono riconducibili per la maggior parte a bonifici e a operazioni di versamento contante.

⁸¹ La DIA ha costituito un gruppo di lavoro con il compito di delineare delle nuove procedure interne di approfondimento delle segnalazioni sospette per poter processare, in tempo reale, tutte le segnalazioni che pervengono alla Direzione, e sviluppare ulteriori moduli operativi atti ad orientare la relativa attività investigativa, avviando al contempo il recepimento dei risultati scaturiti al termine dei lavori della Valutazione nazionale del rischio, che, riguardo ai profili di rischio inerente del sistema di prevenzione e contrasto italiano, indica la criminalità organizzata autoctona ma anche straniera operante nel territorio quale modalità prevalente con cui i crimini sono perpetrati; con esclusione dell'evasione fiscale, la quasi totalità delle condotte criminali, inclusa la corruzione, è risultata per larghissima parte e, in talune ipotesi esclusivamente, riconducibile al crimine organizzato (es. narcotraffico, estorsione, gioco d'azzardo, traffico illecito dei rifiuti, contrabbando e contraffazione).

Grafico 18 - SOS investigate o evidenziate alla DNA - Anno 2014 (fonte DIA)**Tabella 28 – Segnalazioni analizzate/investigate/evidenziate alla DNA: classificazione per categoria di segnalante – Anno 2014 (fonte DIA)**

TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	SOS analizzate	SOS Inv./evid.
Banche	13.774	419
Interm. fin. iscritti nell'elenco gen. ex art.106 del TUB	876	4
Istituti di moneta elettronica (Imel)	717	6
Professionisti	495	3
Interm. fin. iscritti nell'elenco spec. ex art.107 del TUB	351	8
Operatori non finanziari	223	
Istituti di pagamento, comprese le succ. italiane di istituti di pagamento	202	
Imprese assicurative operanti in Italia (art. 2, comma1, d.lgs.	190	7
Società fiduciarie di cui alla legge 23 novembre 1939, n.1966	67	1
Altro.	54	
Società di gestione del risparmio (Sgr)	44	1
Soggetti iscritti nella Sez. dell'elenco generale previsto dall'articolo 155, comma 5, del TUB	17	
Società di intermediazione mobiliare - sim, impresa di investimento comunitaria, impresa di investimento extracomunitaria	6	
Società di revisione con incarichi presso Enti di interesse pubblico	2	
Revisori contabili	1	
Cassa depositi e prestiti	1	
TOTALE	17.020	449

Tabella 29 - Operazioni analizzate/investigate/evidenziate alla DNA: classificazione per tipologia di operazione – Anno 2014 (fonte DIA)

	S.O.S. analizzate	S.O.S. Inv./evid.
Bonifico a favore di ordine e conto	9.376	299
Prelevamento con moduli di sportello	6.540	167
Bonifico in partenza	5.838	270
Versamento di contante	5.554	174
Bonifico estero	4.241	64
Disposizione di trasferimento	3.545	83
Emissione assegni circolari e titoli similari, vaglia	2.665	121
Versamento assegni tratti su altro intermediario	2.664	94
Prelevamento contante < 15.000 euro	2.590	39
Addebito per estinzione assegno	2.537	116
Altro	13.183	317
Totale	58.733	1.744

786 delle 1.744 operazioni finanziarie segnalate (45 per cento circa del totale) sono state effettuate nelle regioni settentrionali. Questo dato confermerebbe l'espansione delle organizzazioni criminali nel tessuto economico delle zone più ricche d'Italia, per la presenza di più vaste e diversificate opportunità di riciclare o reinvestire i copiosi capitali di provenienza illecita.

Il maggior numero di operazioni finanziarie investigate o evidenziate alla DNA sono state effettuate in Sicilia (346)⁸², cui segue l'Emilia Romagna, con 327 operazioni. In relazione ai profili di riconducibilità dei soggetti segnalati alle rispettive aree di matrice criminale di tipo mafioso, le 449 segnalazioni di operazioni finanziarie investigate o evidenziate alla Direzione nazionale antimafia, sono ripartite secondo il grafico 20.

⁸² Corrispondente a circa il 20 per cento del totale.

Grafico 19 – SOS investigate/evidenziate alla DNA: classificazione per aree di effettuazione delle operazioni - Anno 2014 (fonte DIA)

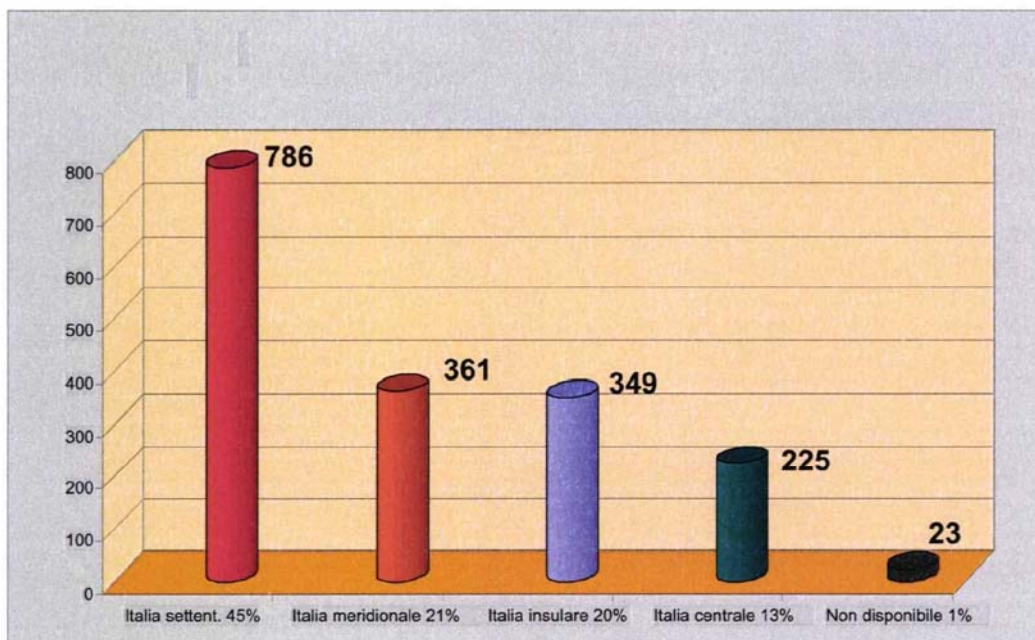
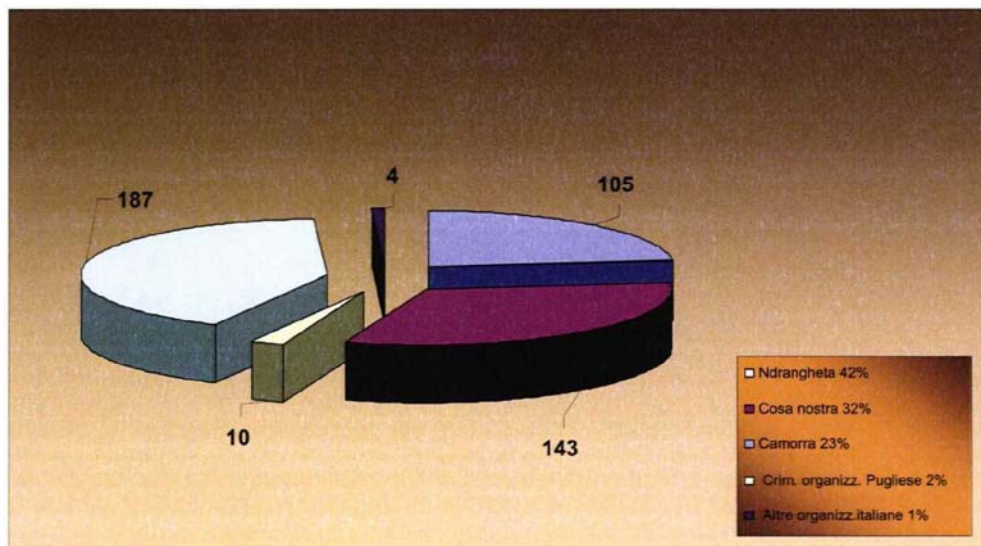


Grafico 20 – SOS investigate/evidenziate alla DNA: ripartizione quantitativa per tipo di criminalità organizzata – Anno 2014 (fonte DIA)



I valori osservati evidenziano, in linea con la tendenza degli ultimi anni, che tra le segnalazioni che portano maggiori sviluppi operativi ci sono quelle relative alla “ndrangheta”, anche se nell’anno in esame il divario con “cosa nostra” si è drasticamente dimezzato. I valori, riferibili a ciascuna organizzazione criminale, possono essere ulteriormente

scomposti in segnalazioni investigate e segnalazioni evidenziate alla DNA.

**Tabella 30 – Segnalazioni investigate/evidenziate alla DNA
suddivise per organizzazione criminale – Anno 2014 (fonte DIA)**

Riepilogo esiti attività operativa – 2014	S.O.S. investigate	S.O.S. evidenziate DNA	TOTALI
Ndrangheta	128	59	187
Cosa nostra	115	28	143
Camorra	85	20	105
Criminalità organizzata pugliese	9	1	10
Altre organizzazioni italiane	2	2	4
Totali	339	110	449

I dati confermano la tendenza migratoria della criminalità di origine calabrese: infatti, nonostante in Calabria siano state effettuate soltanto 61 delle 1.744 operazioni finanziarie indagate, è riconducibile alla *'ndrangheta* il maggior numero di segnalazioni sospette risultate foriere di sviluppi operativi (187, pari al 42% del totale). Gli stessi dati mostrano che l'anomala attività finanziaria ascrivibile a soggetti legati a *cosa nostra* è sostanzialmente di natura autoctona, atteso che l'elevato numero di operazioni finanziarie indagate effettuate in Sicilia (346 delle 1.744), trova rispondenza nelle numerose segnalazioni sospette ascrivibili a tale organizzazione criminale (143, pari al 32% del totale). Nondimeno, il rapporto tra il numero delle segnalazioni investigate e quelle evidenziate alla DNA indica che la magistratura e le forze di polizia hanno oggi una maggiore attenzione investigativa nei confronti della criminalità di origine calabrese rispetto a quella sicula.

Riepilogando gli esiti complessivi dell'attività antiriciclaggio svolta dalla DIA nel 2014, delle 339 segnalazioni che hanno formato oggetto d'investigazioni demandate alle competenti articolazioni periferiche, una cospicua parte è confluita in attività di polizia giudiziaria o di natura preventiva, analogamente a quanto avvenuto, nel medesimo arco temporale, per altre segnalazioni le cui investigazioni erano avviate in anni precedenti. Dai dati esposti nella sottostante tabella emerge in quale misura l'azione di contrasto all'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio sia riconducibile ad attività concluse, ancora in corso, o foriere di sviluppi di natura preventiva e giudiziaria. In relazione alle indagini scaturite dalle segnalazioni confluite in attività

di polizia giudiziaria, nella successiva Tabella 32 si è proceduto a una loro sintetica classificazione per macroaree omogenee dei contesti penali di riferimento⁸³.

Tabella 31 – Riepilogo esiti attività operativa – Anno 2014 (fonte DIA)

Riepilogo esiti attività operativa	Investigazioni di SOS avviate ANTE 2014	Investigazioni di SOS avviate NEL 2014	TOTALI
SOS le cui investigazioni si sono concluse nel corso del 2014 con esito negativo ovvero che non hanno determinato alcun sviluppo di carattere operativo.	39	95	134
SOS ancora in corso d'investigazione al 31 dicembre 2014.	174	203	377
SOS investigate con esito positivo che sono confluite, nel corso del 2014, in attività di polizia giudiziaria, svolte di iniziativa o su delega dell'A.G.	113	78	191
SOS investigate con esito positivo che sono confluite, nel corso del 2014, in attività di attività di natura preventiva finalizzate all'eventuale applicazione di misure di prevenzione.	29	27	56

Tabella 32 – Fattispecie penali di riferimento – Anno 2014 (fonte DIA)

	Indagini
<i>Associazioni di tipo mafioso (ex art. 416-bis c.p.)</i>	3
<i>Normativa speciale di contrasto alla criminalità mafiosa</i>	1
<i>Solo reati di riciclaggio (ex. artt. 648-bis e 648-ter c.p.)</i>	14
<i>Reati in materia di stupefacenti</i>	1
<i>Reati di riciclaggio e connessi reati presupposto.</i>	2
<i>Delitti contro la pubblica amministrazione</i>	2
<i>Usura</i>	3
<i>Altri delitti contro il patrimonio</i>	1
<i>Fatti (ab origine) non costituenti reato</i>	6
<i>Art. 416 c.p. ed art. 12 quinquies d.l. 306/92, aggr. dall'art. 7 legge 152/97</i>	3
TOTALE	36

I principali risultati conseguiti dalla DIA nel 2014, scaturiti dallo sviluppo di operazioni sospette o da ulteriori attività, nell'ambito di operazioni di polizia giudiziaria e di investigazioni

⁸³ Nell'ipotesi di più fattispecie delittuose indagate è stato assunto a base quella più grave o preponderante.

preventive, non immediatamente riconducibili agli sviluppi di segnalazioni sospette ma comunque afferenti il riciclaggio e/o il reimpiego di capitali di illecita provenienza e, più in generale, alla lotta alla criminalità organizzata sotto il profilo economico-finanziario, sono sintetizzati nei seguenti prospetti.

Tabella 33 – Sequestri e confische – anno 2014 (Fonte DIA)

		<i>Cosa nostra</i>	<i>Camorra</i>	<i>Ndrangheta</i>	<i>Crim. Org. Pugliese</i>	<i>Altre organ. criminali</i>	<i>Org. crim. straniere</i>	
ATTIVITA' PREVENTIVA	SEQUESTRI DI BENI (*)	€ 2.164.340.000	€ 122.853.000	€ 193.534.000	€ 6.750.000	€ 126.370.000	0	€ 2.613.847.000
	CONFISCHE DI BENI (**)	€ 373.491.000	€ 12.561.000	€ 97.870.000	€ 3.558.000	€ 115.104.000	0	€ 602.584.000
ATTIVITA' DI POLIZIA GIUDIZIARIA	SEQUESTRI DI BENI (EX ART. 321 C.P.P.)	€ 3.100.000	€ 480.340.000	€ 66.309.000	€ 3.505.000	0	0	€ 553.254.000
	CONFISCHE DI BENI (D.L. 306/1992 – ART. 12 SEXIES)	€ 50.000	0	€ 31.500.000	€ 1.000.000	€ 6.900.000	0	€ 39.450.000
	ALTRI SEQUESTRI	0	0	€ 100.000	0	0	€ 14.000	€ 114.000
	ALTRE CONFISCHE	0	0	€ 555.000	0	0	0	€ 555.000

(*) Comprendono sia i sequestri da esercizio del Direttore sia quelli dell'A.G. su accertamenti DIA

(**) Comprendono sia le confische da esercizio del Direttore sia quelli dell'A.G. su accertamenti DIA

Provvedimenti restrittivi libertà personale	164
Persone deferite in stato di libertà	305
Persone proposte per provved. restrittivi libertà personale	263

Nel complesso dell'azione sviluppata ai fini della prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e più in generale nell'azione di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale, la DIA ha inoltre svolto diverse attività⁸⁴, esercitando i poteri di accesso e accertamento presso gli intermediari finanziari e altri soggetti esercenti attività finanziaria, i professionisti, i revisori contabili e gli altri soggetti destinatari degli obblighi di cui al decreto legislativo 231/2007, effettuando, nell'ambito della prevenzione dell'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici, oltre 168 accessi nel corso dei quali sono state controllate 4.899 persone fisiche, 1.234 imprese e 2.999 mezzi.

⁸⁴ Attività scaturite da approfondimenti investigativi riguardanti sia le segnalazioni di operazioni sospette sia presunte infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale.

Con la direttiva del Ministro dell'interno del 28 ottobre 2013 la DIA è stata individuata quale organismo incaricato delle attività info-investigative di preventivo controllo, propedeutiche al rilascio della documentazione antimafia e all'esecuzione dei lavori, con riferimento agli investimenti ed alle importanti opere pubbliche di cui è stata prevista la realizzazione in relazione all'evento di "EXPO Milano 2015". A tale riguardo, nell'anno in esame, sono pervenute alla Direzione 2.946 richieste di accertamenti relative a 2.977 imprese e 39.247 persone fisiche.

Nel 2014 la DIA ha inoltre proseguito la propria azione di contrasto alle mafie anche in campo internazionale, attraverso una più energica opera di sensibilizzazione degli omologhi stranieri riguardo il fenomeno transnazionale della criminalità organizzata di tipo mafioso che, passando da un visibile, prepotente e capillare controllo del territorio d'origine ad un approccio più silente e nascosto, si inserisce nel circuito economico legale trovandone lo spazio per reimpiegare, a livello economico e finanziario, i capitali illeciti accumulati, costituendo una concreta e crescente minaccia per il tessuto produttivo ed il libero mercato d'Europa.

In questo contesto, tenuto conto dell'insufficienza del mero scambio informativo e di analisi, nell'ambito del semestre di Presidenza italiana dell'UE⁸⁵ è scaturita la proposta di istituire una rete operativa informale, con funzione di strumento operativo di contrasto ai gruppi di stampo mafioso dediti alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità all'interno dell'UE, in grado di supportare rapidamente, attraverso le sue caratteristiche di snellezza ed informalità, le indagini sia preventive che giudiziarie con investigatori specializzati. Il 4 dicembre 2014 il Consiglio GAI⁸⁶, su iniziativa italiana, ha quindi definitivamente approvato l'istituzione della rete operativa antimafia, denominata "@ON", che sarà armonizzata, attraverso il coordinamento di EUROPOL, con gli strumenti di cooperazione internazionale di polizia già esistenti, agevolando lo scambio di informazioni strutturali delle organizzazioni criminali "gravi" comprese quelle denominate *mafia-style*, presenti negli Stati dell'Unione Europea.

5. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

Il decreto legislativo 231/2007 stabilisce un'articolata ripartizione dei compiti di controllo tra la UIF, le autorità di vigilanza e gli organi investigativi. Di seguito si riportano gli esiti delle

⁸⁵ Presentata il 25 marzo 2014, dall'allora Presidenza italiana entrante, al gruppo "Applicazione della legge" e quivi discusso, nelle riunioni del 12 settembre e del 16 ottobre 2014.

⁸⁶ Consiglio giustizia affari interni (GAI) del 4-5 dicembre 2014, presieduto dal Ministro dell'interno dell'Italia.

attività di vigilanza e controllo effettuate nel 2014 nonché gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche eseguiti dalla Guardia di finanza.

5.1. Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuati dalla UIF

La UIF contribuisce all'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo anche attraverso controlli ispettivi sui destinatari degli obblighi di segnalazione. In relazione all'ampia platea dei destinatari e al coinvolgimento di diverse autorità nei controlli, l'attività ispettiva della UIF è svolta in modo selettivo e finalizzato, nell'ambito di una programmazione degli interventi improntata a criteri basati sul rischio.

Nel 2014 la UIF ha effettuato complessivamente 24 ispezioni, di cui 12 di tipo generale e 12 di tipo mirato. Le ispezioni di tipo generale hanno finalità essenzialmente preventiva e sono volte ad accertare il corretto adempimento degli obblighi di collaborazione attiva e l'adeguatezza delle procedure di segnalazione di operazioni sospette da parte del soggetto ispezionato, mentre le verifiche mirate sono necessarie sia per l'approfondimento di segnalazioni ricevute sia per ipotesi di omessa segnalazione, oltre che per esigenze connesse ai rapporti di collaborazione con l'Autorità giudiziaria, gli Organi investigativi e le Autorità di vigilanza di settore.

Seguendo una strategia volta ad allargare il perimetro dei destinatari oltre i tradizionali confini dell'intermediazione bancaria e finanziaria, l'azione ispettiva dell'Unità è stata estesa a soggetti operanti in settori rilevanti per la prevenzione del riciclaggio, caratterizzati da un ridotto numero di segnalazioni di operazioni sospette, seppur in presenza di specifici indicatori di anomalia e schemi di comportamento anomalo: nel 2014 la UIF ha avviato per la prima volta accertamenti ispettivi presso esercenti attività di custodia e trasporto valori, società di revisione e società di gioco, da cui sono emerse alcune carenze riconducibili ad una non adeguata verifica della clientela, oltre a criticità nell'ambito delle procedure di segnalazione delle operazioni sospette.

È inoltre proseguita l'azione di controllo nei confronti di operatori del settore bancario e finanziario con carenti livelli di collaborazione attiva, anche per le difficoltà nell'acquisire una sufficiente conoscenza della clientela. Nel comparto del risparmio gestito e del *private banking* si ravvisa una scarsa propensione a valutare l'attività del cliente, mentre nell'attività *online* la diradazione del rapporto con la clientela ostacola l'adempimento degli obblighi di adeguata verifica, con conseguenti riflessi negativi riguardo la capacità di rilevazione delle operazioni sospette.

Sono state condotte ispezioni a carattere generale presso quegli intermediari, selezionati sulla base di un apposito modello econometrico, le cui segnalazioni risultano numericamente sottodimensionate rispetto alla propria operatività e al contesto in cui operano; sono stati altresì presi in considerazione un insieme di indicatori di rischio, basati sull'operatività finanziaria dei singoli intermediari a livello locale, elaborati dall'Unità congiuntamente con la Vigilanza della Banca d'Italia. Nel 2014 è infine continuato l'esame sull'operatività di intermediari italiani con società estere di intermediazione mobiliare, con approfondimenti presso operatori specializzati al fine dell'individuazione di elementi di anomalia di possibile rilevanza ai fini della collaborazione attiva.

I fatti di possibile rilievo penale individuati nel corso dell'attività ispettiva sono stati denunciati all'Autorità giudiziaria, mentre per le violazioni di natura amministrativa la UIF ha avviato i relativi procedimenti sanzionatori, trasmettendone i verbali di contestazione al MEF per il successivo iter. Nel 2014 sono stati avviati 11 procedimenti per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per omessa segnalazione di operazioni sospette, contestando operazioni non segnalate per un importo di circa 18,3 milioni di euro. Si tratta di un dato in diminuzione rispetto agli ultimi anni per un maggior livello di collaborazione attiva e per il riorientamento dello strumento ispettivo dalla tradizionale funzione di verifica di *compliance* alla conoscenza e analisi di nuovi fenomeni e operatori, L'Unità ha altresì istruito 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, nonché 8 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo di congelamento di fondi e risorse economiche, nell'ambito della normativa di contrasto al finanziamento del terrorismo, e trasmettendo le relazioni illustrative al MEF per il prosieguo del procedimento e l'irrogazione delle sanzioni.

5.2. L'attività di vigilanza della Banca d'Italia.

Il rispetto delle regole e l'integrità dei comportamenti degli operatori finanziari sono fattori determinanti per impedire la penetrazione criminale nell'economia legale. In tale contesto, la lotta al riciclaggio dei profitti illeciti e al finanziamento del terrorismo è un'attività che mira ad assicurare la stabilità dell'intero sistema finanziario.

Nella consapevolezza di tale principio, la Banca d'Italia svolge un'attività di controllo, sia a distanza sia ispettiva, volta a verificare il rispetto della normativa di settore da parte di banche e intermediari finanziari. In linea con gli standard stabiliti dal GAFI e dalla normativa europea,

l'intensità dei controlli è modulata in base a una valutazione fondata sul rischio di esposizione a fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo di ciascun soggetto vigilato.

Per effettuare i controlli a distanza la Banca d'Italia si avvale di diverse fonti informative: in primo luogo le comunicazioni inviate dagli organi di controllo ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 231/2007, cui si aggiungono l'interlocuzione diretta con i soggetti vigilati, nonché le comunicazioni provenienti dall'Autorità giudiziaria e dalle altre autorità di vigilanza.

I profili concernenti il contrasto del riciclaggio sono oggetto di specifici approfondimenti anche nel corso delle verifiche ispettive ad ampio spettro; sono inoltre svolti accertamenti mirati di *compliance* e campagne di verifiche antiriciclaggio presso dipendenze.

Ove siano rilevate violazioni, la Banca d'Italia, secondo una logica di proporzionalità e in relazione alla gravità del rilievo, richiama gli intermediari vigilati affinché provvedano al superamento delle eventuali disfunzioni; in presenza di gravi anomalie sono irrogate sanzioni amministrative ai sensi dell'articolo 56 del decreto legislativo 231/2007. Nel 2014, anche per motivi legati a carenze nelle procedure di prevenzione del riciclaggio, sono state avviate 7 amministrazioni straordinarie e una liquidazione coatta amministrativa.

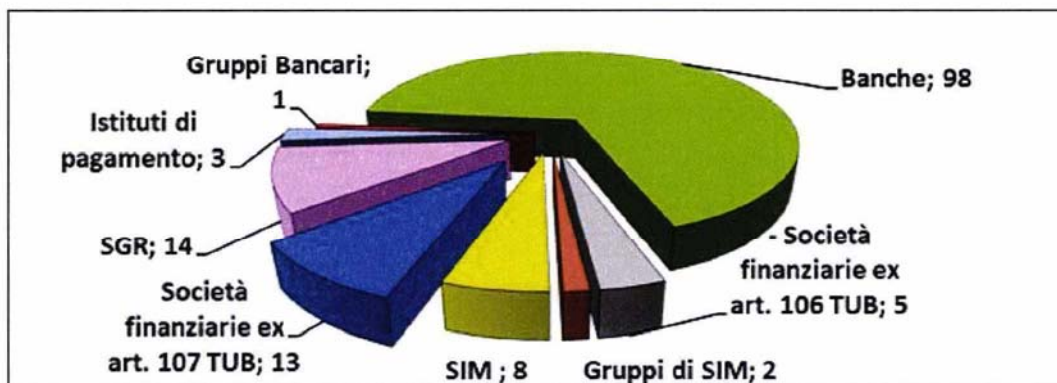
Il monitoraggio della Banca d'Italia prevede inoltre successive verifiche di *follow up*, volte a verificare l'efficacia degli interventi correttivi adottati dagli intermediari per la regolarizzazione delle criticità riscontrate.

5.2.1. Gli accertamenti ispettivi di carattere generale

Nel 2014 la Banca d'Italia ha concluso l'iter ispettivo relativamente a 142 accertamenti di carattere generale (c.d. "a spettro esteso") e a 2 accertamenti mirati, così ripartiti per tipologia di intermediario:

- 98 banche (97 accertamenti a spettro esteso e 1 mirato su una succursale di banca estera);
- 1 accertamento mirato su un gruppo bancario;
- 14 società di gestione del risparmio;
- 8 società di intermediazione mobiliare;
- 2 gruppi di società di intermediazione mobiliare;
- 13 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex articolo 107 TUB;
- 5 società finanziarie iscritte nell'elenco generale ex articolo 106 TUB;
- 3 istituti di pagamento.

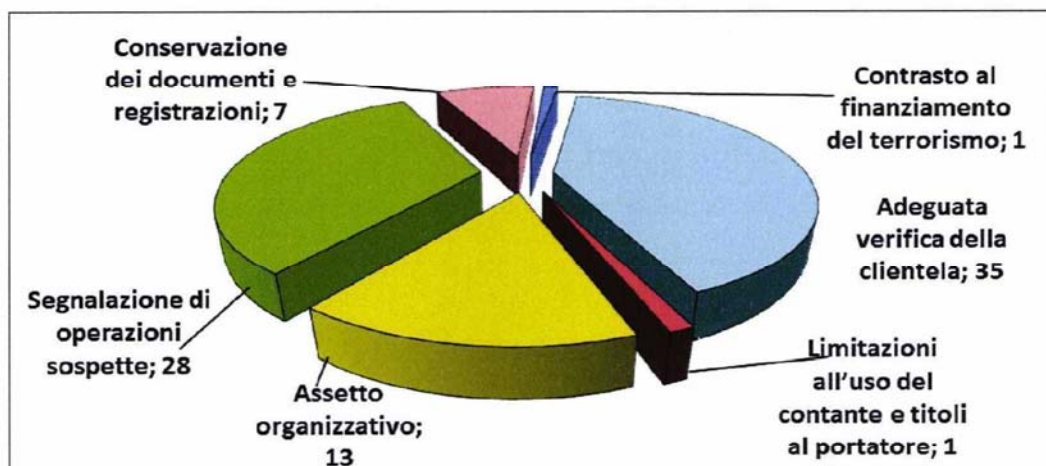
Grafico 21 - Numero di ispezioni per tipologia di intermediario – Anno 2014
(fonte Banca d'Italia)



Gli accertamenti ispettivi condotti hanno rilevato le seguenti disfunzioni:

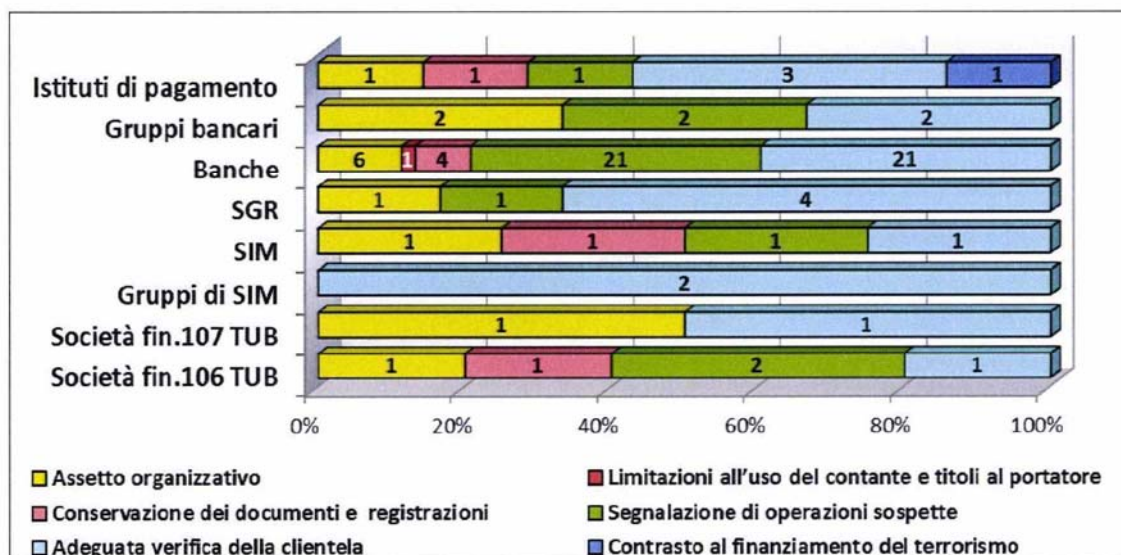
- a) ritardi o carenze nell'adempimento degli obblighi relativi all'attività di adeguata verifica della clientela (35 rilievi);
- b) mancato rispetto degli obblighi di conservazione dei documenti e di registrazione delle transazioni in AUI, quali omesse o tardive registrazioni, duplicazioni, errate imputazioni delle causali o della titolarità delle operazioni, ovvero mancata o errata rappresentazione dei dati anagrafici (7 rilievi). Nella maggior parte dei casi le disfunzioni sono risultate riconducibili a problematiche di natura tecnico-procedurale; in alcuni casi è stata altresì riscontrata la violazione degli obblighi di conservazione delle informazioni raccolte per adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela;
- c) criticità nel processo di valutazione delle operazioni sospette (28 casi);
- d) carenze nel rispetto degli obblighi in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio, di cui al relativo provvedimento emanato dalla Banca d'Italia nel 2011 (13 casi);
- e) irregolarità concernenti la limitazione all'uso del contante e titoli al portatore (un caso);
- f) anomalie riguardo ai presidi organizzativi volti al contrasto del finanziamento al terrorismo (un caso).

Grafico 22 - Numero di rilievi per tipologia di rilievo – Anno 2014
(fonte Banca d'Italia)



Nel grafico seguente è rappresentata l'incidenza dei diversi rilievi per ogni categoria di intermediario.

Grafico 23 - Incidenza di ogni tipologia di rilievo per categoria di intermediario
Anno 2014 (fonte Banca d'Italia)



5.2.2. Gli accertamenti mirati presso direzioni generali

Gli accertamenti mirati hanno riguardato le unità operanti all'estero di un gruppo bancario e una succursale di banca estera.

I presidi antiriciclaggio delle filiali e filiazioni estere del gruppo bancario hanno mostrato carenze in materia di adeguata verifica, di monitoraggio delle transazioni, di segnalazione delle operazioni sospette, di sistema dei controlli; particolarmente carenti sono risultati i presidi della controllata lussemburghese, assai distanti dagli standard fissati dalla capogruppo. L'intermediario è stato richiamato a verificare l'adeguatezza e l'idoneità del progetto, già autonomamente avviato, per la rimozione delle criticità del comparto antiriciclaggio, rispetto alle specifiche debolezze evidenziate nel corso degli accertamenti ispettivi; la capogruppo dovrà periodicamente riferire alla Banca d'Italia circa la progressiva attuazione del piano di rimedio programmato.

Il sopralluogo effettuato presso la succursale di una banca estera, pur in un quadro di tendenziale rispetto della normativa di settore, ha posto in luce alcune carenze nell'assetto organizzativo e nelle procedure di adeguata verifica della clientela, nei processi di individuazione delle operazioni sospette e nei controlli sull'alimentazione dell'AUI. L'intermediario ha comunicato di aver avviato degli specifici interventi di rafforzamento, il cui completamento sarà portato all'attenzione della Vigilanza.

5.2.3. Le verifiche presso le dipendenze delle banche

Nell'anno in esame sono state condotte ispezioni mirate antiriciclaggio presso 114 dipendenze, a fronte delle 78 del 2013, confermando l'orientamento volto a incrementare il numero degli sportelli da ispezionare per ciascun intermediario, al fine di ottenere un quadro più completo circa il profilo antiriciclaggio, pur avendo aumentato il numero di intermediari coinvolti (15, tra cui 4 gruppi bancari di grandi dimensioni, rispetto agli 11 del 2013).

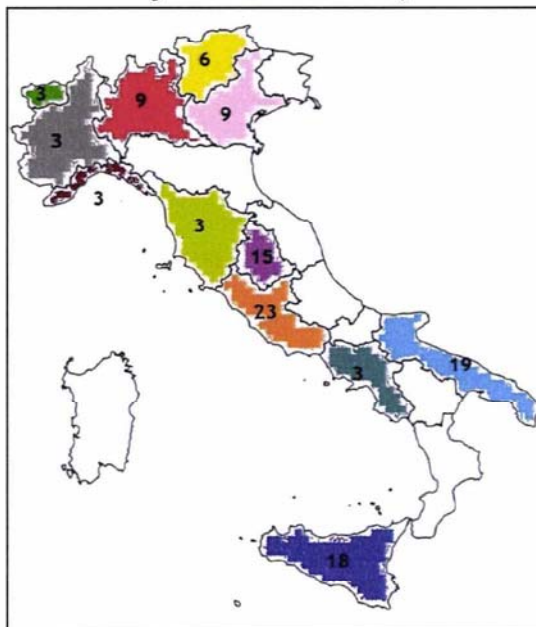
Per la programmazione di tali verifiche, con un approccio basato sul rischio, è stato utilizzato un apposito set di indicatori, tra cui le informazioni provenienti dall'interlocuzione con gli organi investigativi e con la UIF. Tali coordinate, unite alla necessità di effettuare verifiche presso aree territoriali non ancora interessate dalle precedenti campagne su dipendenze, hanno portato a ispezionare un maggior numero di regioni rispetto al passato (12 rispetto alle 6 del 2013; *Grafico 24*).

In linea di continuità con la precedente campagna, nel corso delle verifiche è stata prestata particolare attenzione alla movimentazione di banconote di grosso taglio, dato l'elevato rischio di riciclaggio per gli intermediari coinvolti; a tale scopo, sono stati selezionati gli sportelli interessati da una significativa movimentazione in contanti, tra cui, in particolare, quelli con il maggior numero di banconote da 500 euro processate anche in relazione alla popolazione e a un indicatore di attività economica locale.

Gli accertamenti sono stati condotti sulla base di una nuova versione del "questionario antiriciclaggio", ampiamente aggiornato all'inizio del 2014 per tenere conto del provvedimento della Banca d'Italia del 3 aprile 2013 in materia di adeguata verifica, nonché dell'esperienza applicativa maturata negli ultimi anni dai team ispettivi. Le principali novità riguardano:

- la procedura per la profilatura della clientela e il relativo monitoraggio periodico;
- le misure rafforzate e semplificate di adeguata verifica;
- le operazioni potenzialmente anomale secondo alcuni schemi rappresentativi di comportamenti anomali pubblicati dalla UIF;
- l'utilizzo di banconote di grosso taglio.

Grafico 24 – Numero di accessi agli sportelli per regione – Anno 2014
(fonte Banca d'Italia)



Dal complessivo esito delle verifiche sono emerse lacune organizzative nel processo di adeguata verifica della clientela, in particolare anomalie nell'individuazione del titolare effettivo e in materia di adeguata verifica rafforzata: frequenti i casi in cui la dipendenza non ha tenuto in debito conto, ai fini della valutazione dell'operatività del cliente, di informazioni relative a procedimenti giudiziari in corso, spesso desumibili dalle richieste formulate dalle autorità inquirenti. Ulteriori criticità hanno riguardato il processo di valutazione delle operazioni sospette, nonché la formazione del personale. Presso alcuni intermediari permangono ritardi nel recupero delle residue posizioni sprovviste di profilatura aperte antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 231/2007.

Gli intermediari sono stati invitati ad adottare le misure necessarie per eliminare le criticità riscontrate e, nei casi in cui sono emersi rilievi di possibile interesse per l'Autorità giudiziaria e l'UIF, si è provveduto a inviare le segnalazioni per i profili di rispettiva competenza.

5.2.4. I controlli di vigilanza cartolare

Nel quadro dell'attività di vigilanza cartolare, un ruolo primario riveste l'esame delle segnalazioni inviate dagli organi di controllo degli intermediari ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 231/2007 per fatti che possano costituire una violazione delle disposizioni: nel 2014 si sono registrate 74 comunicazioni di questo genere, per lo più riguardanti anomalie nell'adeguata verifica della clientela e nell'alimentazione dell'AUI.

A seguito delle segnalazioni pervenute, la Banca d'Italia ha comunicato alla competente Autorità giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale; per gli aspetti attinenti l'assetto organizzativo e dei controlli interni, gli intermediari sono stati invitati a fornire precisazioni e a porre in essere pronte iniziative volte alla rimozione delle disfunzioni.

L'attività di controllo si è inoltre avvalsa dell'interlocuzione diretta con gli intermediari e delle informative pervenute dall'Autorità giudiziaria e dalla UIF, in relazione alle quali la Vigilanza ha adottato i provvedimenti di competenza.

L'azione di vigilanza della Banca d'Italia in materia antiriciclaggio è condotta anche in occasione del rilascio di provvedimenti amministrativi, verificando già in fase istruttoria il rispetto della normativa di settore da parte degli intermediari istanti. I risultati dell'attività di controllo ispettivo e cartolare formano oggetto di una valutazione specifica per determinare se eventuali disfunzioni nel comparto antiriciclaggio possano costituire un elemento ostativo all'accoglimento dell'istanza o se sia opportuno associare al rilascio del provvedimento la

richiesta dell'adozione di specifici interventi. In tale contesto, nel è stato valutato il profilo antiriciclaggio di 294 procedimenti amministrativi.

5.2.5. Le procedure sanzionatorie

Nel 2014 sono state avviate 12 procedure per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie relative a violazioni della normativa antiriciclaggio: 2 per inadeguate modalità di tenuta dell'AUI e 10 per carenze organizzative. Delle predette procedure, 11 si sono concluse con l'emanazione del relativo provvedimento sanzionatorio, per un ammontare complessivo di circa 500.000 euro; le inosservanze, riconducibili a disfunzioni nella struttura organizzativa e dei controlli interni sono state contestate ai componenti del Consiglio di amministrazione, del Collegio sindacale nonché ai capi dell'Esecutivo.

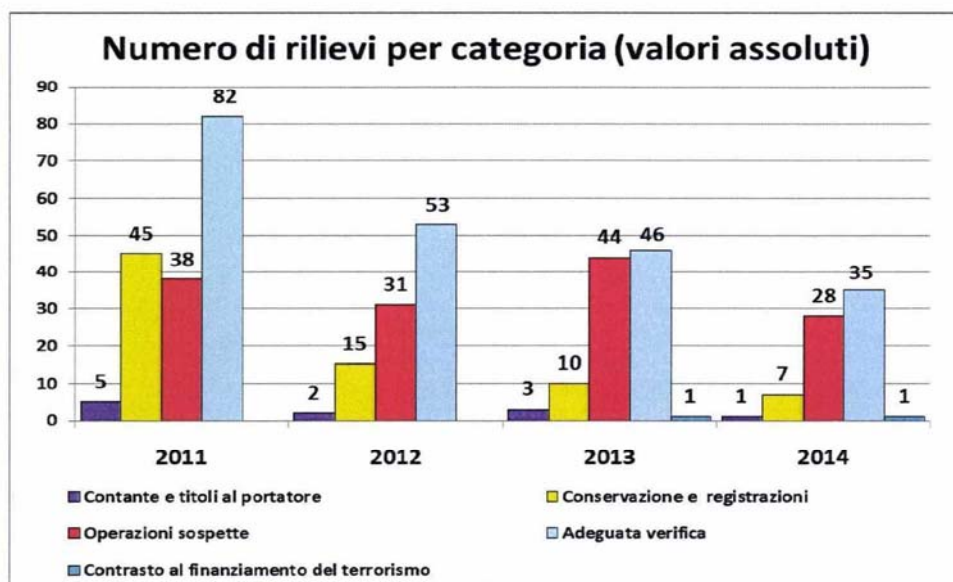
Sono stati inoltre trasmessi al MEF 3 rilievi per la mancata istituzione dell'AUI, ai fini dell'irrogazione della relativa sanzione amministrativa ai sensi degli articoli 37, 57 e 60 del decreto legislativo 231/2007.

5.2.6. I risultati dell'attività di vigilanza

Il primo esercizio di valutazione nazionale dei rischi (*National Risk Assessment*) condotto in Italia nel 2014 ha evidenziato rischi di riciclaggio elevati a causa della significativa incidenza di condotte associate a criminalità organizzata, corruzione ed evasione fiscale. Tali rischi, con riferimento agli intermediari finanziari, risultano mitigati da robusti presidi antiriciclaggio, pur residuando vulnerabilità per alcune tipologie di intermediari, quali le fiduciarie e gli istituti di pagamento e di moneta elettronica, anche comunitari, specie in presenza di una rete di agenti.

Gli esiti della Valutazione nazionale del rischio sono coerenti con i risultati dei controlli di vigilanza condotti dalla Banca d'Italia nel 2014; i controlli hanno infatti confermato una progressiva aderenza degli operatori agli obblighi previsti dalla disciplina antiriciclaggio, come evidenziato dall'andamento decrescente del numero di anomalie rilevate in sede di verifica (*Grafico 25*).

Grafico 25 – Numero di rilievi per categoria (valori assoluti) - Anni 2011-2014
(fonte Banca d'Italia)



La maggior parte delle anomalie riscontrate nel sistema bancario e finanziario concerne l'adeguata verifica della clientela. In particolare, seppur in un quadro di progressiva diminuzione dei rilievi, presso alcuni intermediari permangono ritardi nel completamento della profilatura nei confronti della clientela acquisita antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 231/2007. Tale inadempienza è nella maggior parte dei casi legata alle difficoltà riscontrate dai destinatari nel recupero dei dati necessari in occasioni successive all'apertura del rapporto continuativo, nonché, presso gli intermediari di maggiori dimensioni, all'elevato numero di posizioni da sistemare. Sebbene molti operatori abbiano attivato le procedure informatiche di blocco necessarie alla soluzione del problema, i ritardi accumulati sono dovuti a una serie di fattori tra cui rilevano motivazioni di natura commerciale, gli alti costi di recupero, nonché l'inerzia della clientela. Le soluzioni adottate dai singoli intermediari non sono state omogenee e in taluni casi le modalità prescelte non sono risultate pienamente efficaci (taluni intermediari prevedono il blocco dell'operatività solo in caso di apertura di nuovi rapporti da parte del cliente non profilato).

Ulteriori elementi di criticità sono stati riscontrati nella verifica dei dati sul titolare effettivo dei rapporti e delle operazioni, soprattutto in caso di strutture societarie complesse. Sul punto permangono infatti diffuse manchevolezze generate dall'erronea interpretazione della sussistenza di titolare effettivo solo in caso di superamento della soglia del 25 per cento della

partecipazione al capitale della società cliente e da un carente approfondimento delle ulteriori informazioni rese dal cliente in sede di identificazione.

Infine, con riguardo alla conduzione dell'adeguata verifica rafforzata per la clientela connotata da elevato rischio di riciclaggio, sovente si è riscontrata una profilatura in base al rischio superficiale, spesso dovuta alla mancata considerazione di informazioni comunque disponibili all'intermediario; in particolare, le notizie in ordine ai procedimenti penali, alle misure di prevenzione e alle richieste provenienti dall'Autorità giudiziaria nei confronti della clientela non sono sempre debitamente considerate in sede di adeguata verifica né sistematicamente messe a disposizione della rete da parte dagli uffici centrali.

La quota di rilievi per mancata segnalazione di operazioni sospette, seppur in un quadro di miglioramento rispetto al 2013, è prevalentemente ascrivibile al persistere di debolezze procedurali e inefficienze organizzative, anche connesse alle richiamate carenze in tema di adeguata verifica: in numerosi casi, infatti, le dipendenze non acquisiscono informazioni esaurienti sulla situazione economica e finanziaria dei clienti interessati. Gli intermediari ispezionati si sono spesso attivati per l'invio delle apposite segnalazioni alla UIF solo in corso di verifica.

Miglioramenti nell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva potranno derivare inoltre da specifici piani di interventi formativi volti a rafforzare la sensibilità del personale deputato alla valutazione delle operazioni medesime. Al riguardo, l'attività di formazione non sempre è stata coerente con l'operatività, poiché nella maggior parte delle dipendenze ispezionate non sono risultati coinvolti nelle iniziative tutti i dipendenti potenzialmente interessati né sono state trattate le fattispecie potenzialmente anomale in conformità agli schemi UIF.

Infine continuano a diminuire i rilievi sulla corretta tenuta dell'archivio unico informatico. Le sporadiche anomalie riscontrate a seguito degli accessi ispettivi o delle segnalazioni da parte degli organi di controllo⁸⁷ dei soggetti destinatari delle disposizioni del decreto legislativo 231/2007, sono in genere riconducibili a negligenze o errori materiali del singolo operatore, oltre che alle residue aree di manualità nell'immissione dei dati nell'archivio. In taluni casi, le anomalie sono riconducibili a carenze nelle procedure informatiche utilizzate dagli *outsourcer*.

⁸⁷ Articolo 52 del decreto legislativo 231/2007.

5.3. L'attività di vigilanza di CONSOB e IVASS.

Nel 2014 la Consob ha effettuato controlli mirati sulla base del protocollo d'intesa siglato nel 2011 con la Banca d'Italia in materia di accertamenti antiriciclaggio. L'accordo intende evitare duplicazioni nell'azione di vigilanza, e prevede che la Banca d'Italia possa chiedere alla CONSOB lo svolgimento di approfondimenti antiriciclaggio presso SIM, SGR e SICAV oggetto di accertamenti presso la Commissione.

Su richiesta della Banca d'Italia, nel 2014 sono stati avviati accertamenti ispettivi in materia di antiriciclaggio nei confronti di una SIM e 2 SGR e sono stati inoltre trasmessi gli esiti di una verifica ispettiva condotta nei confronti di una SGR, già avviata a luglio del 2013. Dalle verifiche condotte sono emerse manchevolezze nell'adeguata verifica e nella tenuta dell'AUI e sono state segnalate anche disfunzioni negli assetti organizzativi, riferibili alla scarsa tempestività ed esaustività della reportistica tra gli organi di controllo e il consiglio d'amministrazione. Con specifico riferimento al rispetto dell'obbligo di collaborazione attiva, le procedure interne volte all'individuazione e alla segnalazione delle operazioni potenzialmente anomale sono risultate non sufficientemente dettagliate ed efficaci. Infine, nell'ambito dell'attività di vigilanza *off-site* posta in essere sui soggetti vigilati, nel 2014 sono emerse carenze nelle procedure antiriciclaggio di tre soggetti abilitati, che hanno formato oggetto di segnalazione alla Banca d'Italia.

La Banca d'Italia ha richiamato gli intermediari, invitandoli a procedere alla identificazione del titolare effettivo nonché a mantenere adeguati presidi di controllo, in particolare sulle attività svolte nei paesi esteri, per i quali è necessaria anche la verifica dell'equivalenza degli obblighi antiriciclaggio, e sugli investitori ivi residenti. È stata sottolineata, inoltre, l'esigenza di migliorare la tracciabilità dei controlli eseguiti. In un caso, sono state segnalate talune operazioni anomale alla UIF, la quale ha avviato nei confronti dell'intermediario la procedura sanzionatoria per omessa segnalazione.

Nel 2014 la CONSOB ha contribuito a definire la disciplina sulle modalità di adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela e di registrazione da parte delle imprese di assicurazione e degli intermediari assicurativi, rilasciando la propria intesa sul provvedimento adottato dall'IVASS in data 21 luglio 2014.

Il primo gennaio 2014 è inoltre entrato in vigore il provvedimento in tema di adeguata verifica da parte dei promotori finanziari⁸⁸. Tale disciplina prevede che i promotori finanziari osservino, ai fini degli adempimenti connessi agli obblighi di adeguata verifica della clientela,

⁸⁸ Delibera 18731 del 18 dicembre 2013.

le misure, le modalità e le procedure interne previste dagli intermediari per i quali prestano la propria attività.

Nell'esercizio dell'attività di vigilanza sull'attività di offerta fuori sede tramite promotori finanziari, sono stati svolti appositi accertamenti in materia di antiriciclaggio relativi a 23 fattispecie giunte all'attenzione della CONSOB. In tale ambito è stata contestata a un promotore finanziario la violazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela. Con riguardo alle transazioni occorse tra 4 promotori finanziari e i rispettivi clienti, è stata contestata la violazione dell'obbligo di comunicazione al MEF delle infrazioni ai limiti alla circolazione del contante.

L'Unità di informazione finanziaria ha trasmesso informative relative a operazioni aventi possibili correlazioni con abusi di mercato e ha collaborato con CONSOB nel secondo semestre 2014 avviando una verifica ispettiva su una primaria società di revisione. Tale attività riveste particolare rilevanza nelle dinamiche di vigilanza in materia di antiriciclaggio, non solo per le dimensioni e la tipologia di clientela del soggetto ispezionato, ma anche perché condotta congiuntamente dalla Banca d'Italia e dalla UIF. Nella circostanza, le due autorità hanno svolto gli accertamenti di rispettiva competenza con modalità tali da assicurare l'efficienza dell'azione di vigilanza, ma anche la concreta condivisione dei rispettivi metodi ispettivi e di analisi.

In merito alla vigilanza in tema di antiriciclaggio sulle società di revisione con incarichi su enti di interesse pubblico, con la delibera 18802 del 18 febbraio 2014 la CONSOB ha adottato il provvedimento in materia di adeguata verifica della clientela, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231. Le disposizioni sono state adottate d'intesa con la Banca d'Italia e l'IVASS.

Con il provvedimento indicato – in vigore a partire dal 1° giugno 2014 - è stato completato il quadro delle disposizioni attuative in tema di antiriciclaggio applicabili ai revisori legali e delle società di revisione con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico.

All'approvazione della disciplina in questione hanno fatto immediato seguito, quale ulteriore supporto operativo nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela, dettagliate linee guida emanate dall'associazione di categoria delle società di revisione vigilate dalla CONSOB.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza sulle modalità di attuazione della prescrizioni antiriciclaggio da parte di tutte le società di revisione con incarichi su enti di interesse pubblico (EIP), nel primo quadrimestre 2014 sono state condotte due verifiche ispettive, terminate nel mese di aprile. Le successive azioni di vigilanza, volte al migliore allineamento dei soggetti

ispezionati rispetto alla disciplina di riferimento, sono state intraprese nel periodo immediatamente successivo.

A seguito dell'entrata in vigore del provvedimento in materia di adeguata verifica della clientela (1° giugno 2014) è stata condotta un'indagine su tutte le società di revisione EIP per acquisire, nell'ambito di un approccio di vigilanza *risk based*, elementi utili alla valutazione delle concrete modalità di attuazione della nuova disciplina da parte dei soggetti obbligati.

Infine, nel secondo semestre 2014 è stata avviata un'ulteriore verifica ispettiva su una primaria società di revisione. Tale attività riveste particolare rilevanza nelle dinamiche di vigilanza in materia antiriciclaggio poste in essere dall'Istituto, non solo per le dimensioni e la tipologia di clientela del soggetto ispezionato, ma anche perché condotta congiuntamente con la UIF. Nella circostanza, le due autorità hanno svolto gli accertamenti di rispettiva competenza con modalità tali da assicurare l'efficienza dell'azione di vigilanza, ma anche la concreta condivisione dei rispettivi metodi ispettivi e di analisi.

5.4. Gli interventi ispettivi e i risultati delle verifiche effettuate dalla Guardia di finanza

Il Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza (direttamente o delegando i reparti competenti)⁸⁹ è preposto, in via esclusiva, al controllo sul rispetto degli obblighi antiriciclaggio da parte di una vasta platea di operatori economici che ricomprende i professionisti, gli operatori non finanziari e alcuni degli intermediari finanziari di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 231/2007. Sulla base di un protocollo d'intesa stipulato nel 2007, la Guardia di finanza può inoltre svolgere accertamenti ispettivi su richiesta della Banca d'Italia, ovvero collaborare in occasione di accertamenti ispettivi condotti dalla medesima, anche avvalendosi dei supporti amministrativi e logistici forniti dalla stessa Autorità di vigilanza.

Nel 2014 sono state concluse complessivamente 408 ispezioni e controlli antiriciclaggio, a seguito delle quali sono state accertate 275 violazioni penali e 220 infrazioni amministrative, che hanno condotto alla denuncia di 428 persone e all'avvio di procedimento amministrativo nei confronti di 810 persone; tra le violazioni penali si evidenziano quelle relative all'inosservanza degli obblighi di adeguata verifica della clientela, e di registrazione e

⁸⁹ Ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo 231/2007. In via ordinaria il Nucleo speciale di polizia valutaria, a livello centrale, e i Nuclei PT a livello periferico, sono competenti allo svolgimento delle attività nei confronti dei c.d. operatori finanziari, mentre per gli altri operatori la competenza è estesa fino al livello di Compagnia.

conservazione dei dati, mentre tra le infrazioni amministrative prevalgono quelle relative all'uso irregolare del contante.

Tabella 34 – Risultati dell'attività ispettiva - Anno 2014 (fonte GdF)

Ispezioni e controlli antiriciclaggio	408
- <i>Violazioni penali</i>	275
- <i>Violazioni amministrative</i>	220
Persone denunciate	428
Persone sottoposte a proced. amm.vo	810

Tabella 35 – Tipologia di violazioni riscontrate - Anno 2014 (fonte GdF)

	Tipologia violazione	N.	Soggetti denunciati o sottoposti a proced. amm.vo
Violazioni amministrative	Limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore (d.lgs. 231/2007, art. 49, comma 1)	44	568
	Trasferimento denaro contante tramite esercenti attività prestazione servizi pagamento (money transfer) (d.lgs 231/2007, art. 49, commi 18 e 19)	2	2
	Violazioni obblighi clausola di trasferibilità (d.lgs 231/2007, art. 49, comma 5)	2	3
	Omessa segnalazione di operazioni sospette (d.lgs. 231/2007, art. 57 comma 4)	45	54
	Omessa istituzione dell'archivio unico informatico ovvero del registro della clientela (d.lgs. 231/2007, art. 57 commi 2 e 3)	65	67
	Altre violazioni al d.lgs. 231/2007	29	43
	Altre tipologie di violazioni	33	73
	Totale	220	810
Violazioni penali	Abusiva attività bancaria	1	5
	Inosservanza obblighi di identificazione dei clienti	99	123
	Inosservanza obblighi di registrazione dei dati	120	136
	Esercizio abusivo di agenzia in attività finanziaria	5	8
	Abusiva attività finanziaria	6	56
	Usura	1	1
	Riciclaggio	2	2
	Altre violazioni al d.lgs. 231/2007.	9	25
	Altre violazioni penali	32	72
	Totale	275	428

La maggior parte degli interventi ispettivi ha riguardato la categoria degli agenti in attività finanziaria, mentre tra i professionisti giuridico-contabili, il maggior numero di controlli ha riguardato i commercialisti, i prestatori di servizi relativi a società e *trust* e i notai, e, tra gli altri operatori non finanziari, la categoria maggiormente controllata è stata quella delle agenzie immobiliari.

Grafico 26 – Numero di ispezioni per categoria di operatori – Anno 2014
(fonte Gdf)

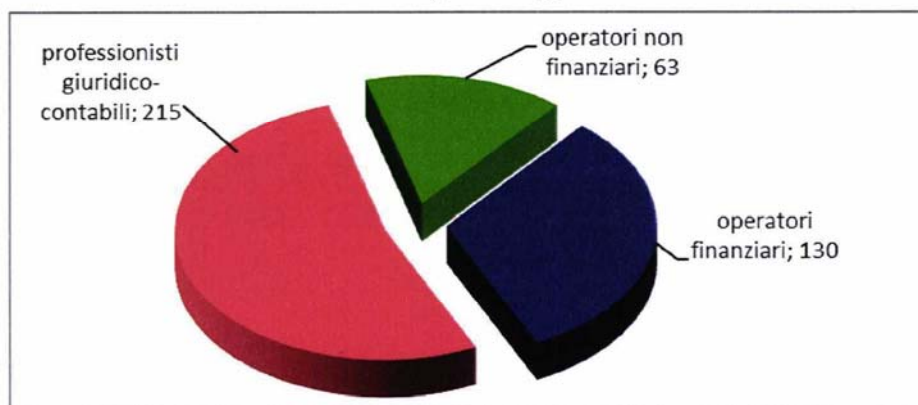


Grafico 27 – Numero di violazioni per categoria di operatori – Anno 2014
(fonte Gdf)

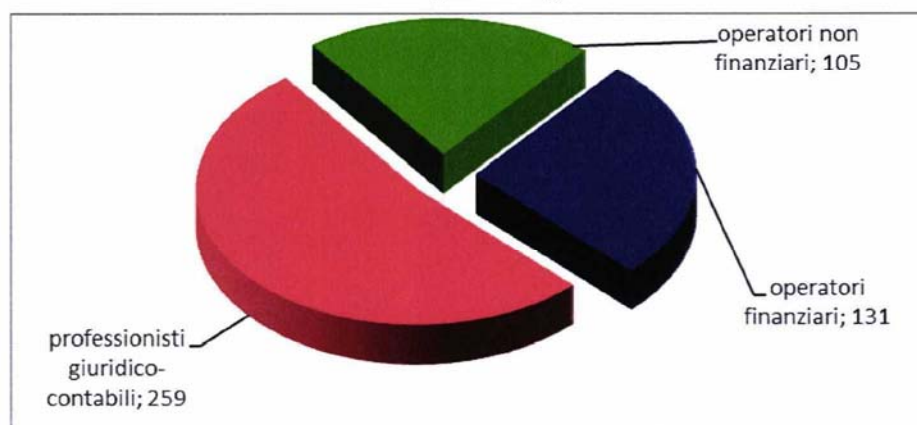


Tabella 36 – Categorie di operatori ispezionati – Anno 2014 (fonte GdF)

Categorie	Ispezioni/controlli conclusi	Violazioni	Soggetti sottoposti a proced. amm.vo e/o denunciati
Operatori finanziari di cui:	130	131	331
Intermediario ex art. 106 TUB	16	25	57
Confidi	17	35	135
Società fiduciaria l. 66/1939	17	28	39
Istituti di pagamento	2	2	3
Mediatore creditizio	5	6	11
Agenzia in attività finanziaria	73	35	86
Professionisti giuridico-contabili di cui:	215	259	456
Notaio	45	36	60
Avvocato	34	25	28
Consulente del lavoro	9	8	8
CED, CAF e patronati	7	12	136
Prestatori di servizi relativi a società e trust	49	84	106
Revisori contabili	1	0	0
Operatori non finanziari di cui:	63	105	451
Commercio cose antiche	3	2	2
Galleria e case d'aste	2	2	3
Operatore professionale in oro	6	8	30
Commercio/fabbricazione oggetti preziosi	9	17	120
Compro oro	8	16	199
Recupero crediti	5	11	41
Agenzia Immobiliare	20	37	43
Custodia e trasporto beni e valori	3	7	8
Lotterie e operatori di gioco on-line	3	1	1
TOTALE	408	495	1.238

6. LA CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DEI CAPITALI

L'attività di controllo alle frontiere dei flussi di denaro contante è uno strumento importante nella strategia di prevenzione e repressione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. L'obbligo di presentazione di una dichiarazione relativa al trasporto al seguito di contante permette infatti di analizzare come si muovono i flussi di contante al seguito, anche se può comportare una serie di rischi legati a possibili e connesse attività illecite che hanno generato la dichiarata movimentazione e disponibilità dello stesso, atteso che la dichiarazione costituisce

anche l'unico valido titolo per consentire operazioni di versamento e negoziazione di disponibilità (valuta, assegni, etc.) proveniente dall'estero.

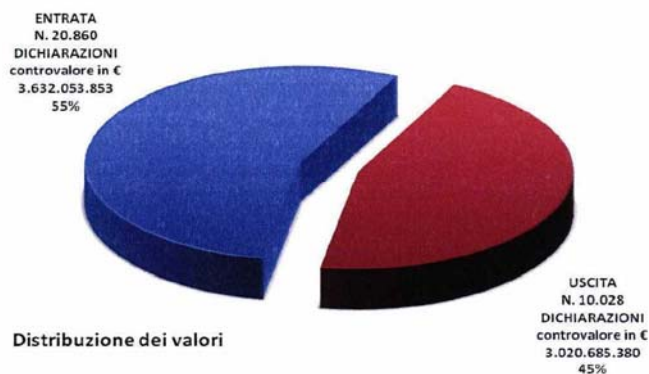
Nel 2014 gli uffici dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e i vari reparti della Guardia di finanza hanno confermato una costante ed efficace capacità di contrasto alle frontiere degli illeciti valutari, connessi al trasporto al seguito di denaro contante da parte di persone fisiche in occasione dei passaggi transfrontalieri.

6.1 Le dichiarazioni valutarie.

Tab. 37 - Dichiarazioni valutarie - Anno 2014

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	mln EURO
IN ENTRATA	20.860	3.632.
IN USCITA	10.028	3.021
Totale	30.888	6.653

Grafico 28 – Distribuzione dei valori



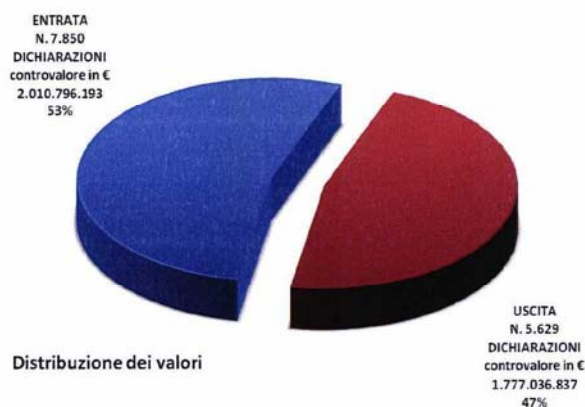
Rispetto ai dati del 2013, vi è stata una lieve riduzione del 6 per cento del numero delle dichiarazioni (- 2.000) e del 5 per cento valore dichiarato (- 38.7 milioni di euro). Emerge, tuttavia, un incremento delle dichiarazioni e delle somme in uscita (+ 136,5 milioni di euro).

Analizzando separatamente i flussi intracomunitari e quelli con paesi non comunitari abbiamo la seguente situazione:

Tab. 38 - Dichiarazioni valutarie (flussi UE) – Anno 2014

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	mln EURO
IN ENTRATA	7.850	2.011
IN USCITA	5.629	1.777
Totale	13.479	3.788

Grafico 29 – Distribuzione dei valori

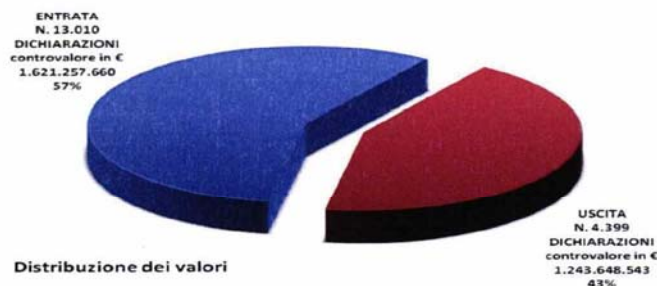


Rispetto al 2013 aumenta del 17,2 per cento il numero delle dichiarazioni di flussi intracomunitari, (+ 2.015) e del 5,5 per cento il valore dichiarato (+ 199 milioni di euro).

L'incidenza dei flussi UE è del 43 per cento sul totale delle dichiarazioni e del 57 per cento sul controvalore complessivo in euro. Entrambi i dati evidenziano un significativo incremento rispetto all'anno precedente.

Tab. 39 - Dichiarazioni valutarie (Flussi NON UE) – Anno 2014

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	mln EURO
IN ENTRATA	13.010	1.621
IN USCITA	4.399	1.244
Totale	17.409	2.865

Grafico 30 – Distribuzione dei valori

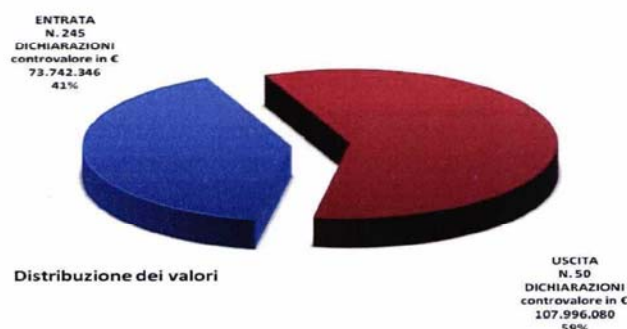
Rispetto al 2013, diminuisce del 17,7 per cento il numero delle dichiarazioni con paesi non comunitari (- 3.745) e del 7,6 per cento il valore dichiarato (- 238 milioni di euro).

La complessiva diminuzione delle dichiarazioni e dei correlati valori registrata nel 2014 è, pertanto, da attribuire alle movimentazioni da e per i Paesi non UE, con particolare riferimento alle somme in entrata.

Le movimentazioni più significative, per quantità di denaro contante dichiarato, si riferiscono ai flussi da e verso la Svizzera, unitamente a quelli correlati alle casse di bordo, mentre per quanto riguarda la Repubblica di San Marino si registra una sostanziale stabilità dei valori, a fronte dei significativi decrementi degli anni precedenti.

Tab. 40 - Dichiarazioni valutarie (FLUSSI SAN MARINO)- Anno 2014

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	mln di EURO
IN ENTRATA	245	74
IN USCITA	50	108
Totale	295	182

Grafico 31 – Distribuzione dei valori

Rispetto ai dati registrati nell'anno 2013, si evidenzia un lieve aumento del numero delle dichiarazioni relative a San Marino (+ 6, pari al 2 per cento del totale) e del valore dichiarato (+563.347 euro, pari allo 0,3 per cento). Per la maggior parte, si tratta di movimentazioni tra banche, e pertanto sottoposte a controlli di particolare rigore.

Anche per il 2014 i dati registrati non evidenziano movimentazioni tra privati in numero e valori significativi. Tale circostanza richiede ulteriori approfondimenti e mirate attività di controllo e/o scambio dei dati con l'Autorità di informazione finanziaria della repubblica di San Marino.

Tab. 41 - Dichiarazioni valutarie (FLUSSI SVIZZERA) – Anno 2014

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	mln di EURO
IN ENTRATA	1.060	698
IN USCITA	532	691
Totale	1.592	1.389

Grafico 32 – Distribuzione dei valori

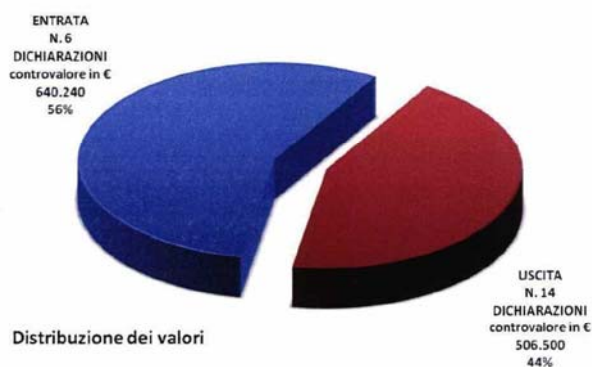
Rispetto ai dati registrati nell'anno 2013, si evidenzia una riduzione del 9,5 per cento del numero delle dichiarazioni (-167) e un aumento del 15,4 per cento del valore dichiarato (+ 186 milioni di euro).

A fronte del sostanziale equilibrio tra somme in entrata e somme in uscita, il 2014 ha evidenziato un incremento delle somme dichiarate in uscita rispetto all'anno precedente. Tale circostanza è probabile conseguenza dell'effetto deterrente determinato dal livello dei controlli al confine, atteso anche l'elevato numero di violazioni riscontrate (151 in uscita dall'Italia e 1.166 in entrata nel territorio nazionale)

La direttrice di traffico Italia/Svizzera resta tra le più importanti sia dal punto di vista dei flussi dichiarati (che in controvalore rappresentano il 48,5 per cento di quelli non comunitari ed il 20,8 per cento di quelli totali), sia dal punto di vista del rischio di violazione agli obblighi dichiarativi, tant'è che ben il 27,7 per cento delle infrazioni accertate a livello nazionale hanno riguardato i trasferimenti transfrontalieri tra i due Stati.

Tab. 42 - Dichiarazioni valutarie (FLUSSI VATICANO) – anno 2014

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	EURO
IN ENTRATA	6	640.240
IN USCITA	14	506.500
Totale	20	1.146.740

Grafico 33 – Distribuzione dei valori

Rispetto ai dati registrati nel 2013, per il Vaticano si evidenzia un aumento del 43 per cento del numero delle dichiarazioni (+ 6) e del 54,6 per cento del valore dichiarato (+ 405.140 euro).

Tali dati risultano scarsamente significativi. L'ipotesi che la reale movimentazione di denaro contante tra l'Italia e lo Stato Città del Vaticano riguardi importi ben superiori a quelli dichiarati presso gli Uffici delle dogane trova riscontro nei dati che l'Autorità d'informazione finanziaria dello Stato Città del Vaticano riporta nella Relazione riferita al 2014.

Sebbene in tale documento sia indicato solo il numero delle dichiarazioni presentate in Vaticano - in entrata dall'Italia e/o in uscita verso l'Italia -, e non i relativi controvalori, una stima per difetto, considerato che la soglia dichiarativa in Vaticano è sempre per somme pari o superiori a 10.000 euro, conduce ad attribuire alle 1.540 dichiarazioni registrate nel 2014 un controvalore di almeno 15.400.000 euro.

Le differenze concernenti il numero delle dichiarazioni presentate presso i due Stati sono riportate nei seguenti prospetti:

Tab. 43 - Dichiarazioni presentate presso i due Stati – Italia e Vaticano

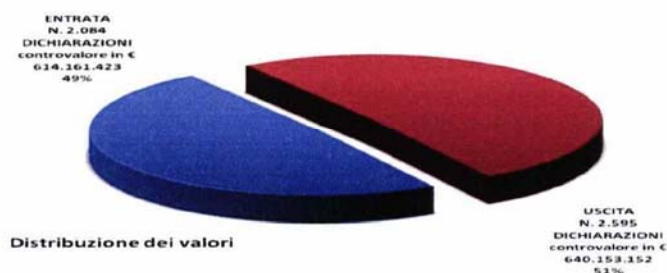
DATI AGENZIA DELLE DOGANE	2011	2012	2013	2014
Dichiarazioni in ingresso	3	4	4	6
Dichiarazioni in uscita	21	13	10	14
Totale	24	17	14	20

DATI AIF VATICANO	2011	2012	2013	2014
Dichiarazioni in ingresso	658	598	550	429
Dichiarazioni in uscita	1.894	1.782	1.557	1.111
Totale	2.552	2.380	2.107	1.540

Fonte: RAPPORTO ANNUALE 2014, AIF Vaticano

Tab. 44 - Dichiarazioni valutarie (PROFESSIONAL COURIER)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	mln di EURO
IN ENTRATA	2.084	614.
IN USCITA	2.595	640.
Totale	4.679	1.254

Grafico 34 – Distribuzione dei valori

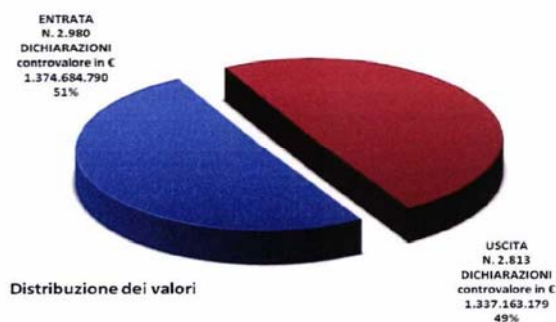
Rispetto ai dati registrati nell'anno 2013, si evidenzia un forte aumento del numero delle dichiarazioni dei *Professional Couriers*, (+ 3.802, o 433 per cento) e un più contenuto aumento del valore dichiarato; (+ 226 milioni di euro o 22 per cento).

I forti incrementi verificatesi nel 2014 evidenziano un aumentato flusso di contanti veicolati da operatori professionali quali banche e/o istituti finanziari, in relazione a necessità di approvvigionamento di sportelli bancari e/o automatici, anche sulle navi da crociera.

Tab. 45 - Dichiarazioni valutarie (CASSE DI BORDO)

TIPO DICHIARAZIONE	NUMERO	mln di EURO
IN ENTRATA	2.980	1.375
IN USCITA	2.813	1.337
Totale	5.793	2.712

Grafico 35 – Distribuzione dei valori



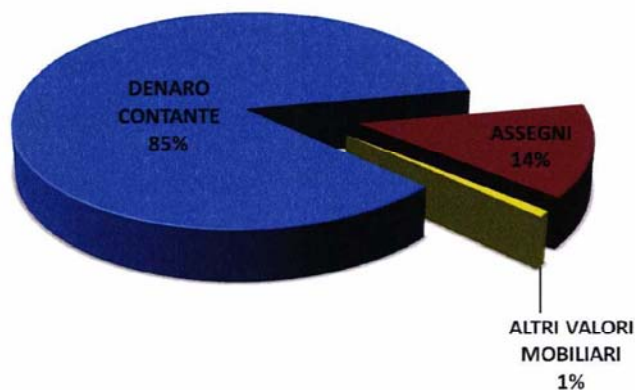
Rispetto ai dati registrati nell'anno 2013, si evidenzia un aumento del 75 per cento del numero delle dichiarazioni relative alle casse di bordo (+ 2.483); e del 37 per cento del valore delle dichiarazioni (+734 milioni di euro).

I dati rilevati nel corso del 2014 mostrano elevati incrementi rispetto all'anno precedente. Tali tipologie continuano a rappresentare percentuali significative dei flussi totali, sia come numero di dichiarazioni (19 per cento del totale) sia come controvalore (41 per cento del totale).

I valori complessivamente dichiarati risultano così ripartiti:

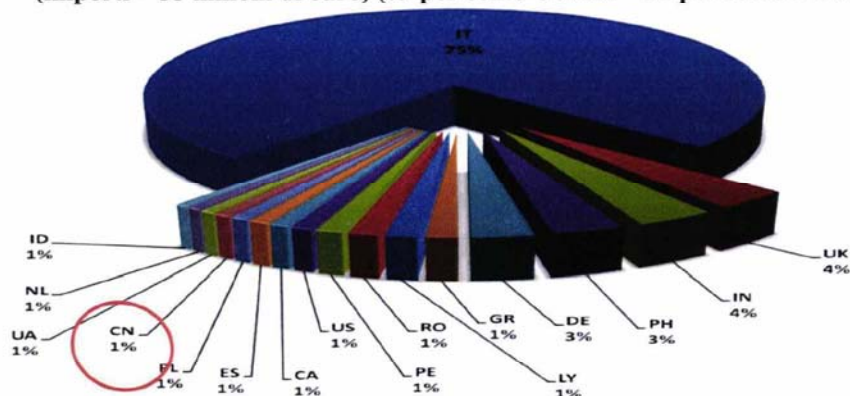
Grafico 36 – Tipologia di denaro

Tipologia di denaro



Il 60 per cento del controvalore dichiarato è riferibile alle casse di bordo e ai *cash courier* professionali, mentre la percentuale residua è ripartita tra movimentazioni al seguito di passeggeri e spedizioni postali. I flussi maggiormente a rischio sono quelli relativi ai passeggeri, sia in relazione alla polverizzazione delle movimentazioni (sono in aumento quelle sotto la soglia dichiarativa - “smurfing”), sia in relazione alle oggettive difficoltà di controllo presso taluni punti di frontiera (Vaticano, confine italo/svizzero).

**Grafico 37 - NAZIONALITA' DELLE PERSONE FISICHE DICHIARANTI
(importi > 35 milioni di euro) (79 per cento Uomini – 21 per cento Donne)**



Nel corso del 2014, e per la prima volta dal 2009, le persone fisiche di nazionalità cinese hanno presentato dichiarazioni valutarie.

6.2 L'attività di controllo e di accertamento

L'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dalla Guardia di finanza nel 2014 ha conseguito i seguenti risultati:

Tab. 46 - Violazioni accertate e contestate - Somme sequestrate

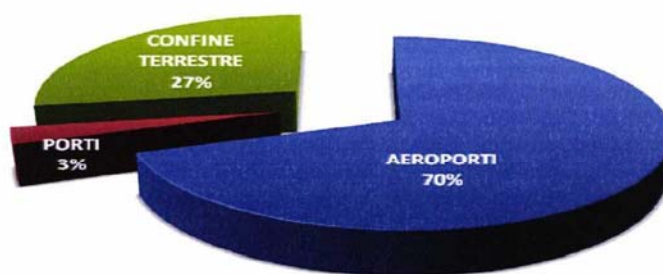
AMMINISTRAZIONE	NUMERO	SOMME SEQUESTRATE/TITOLI IN EURO
AGENZIA DELLE DOGANE DEI MONOPOLI	4749	9.247.998
GUARDIA DI FINANZA	184	1.396.533
Totale	4.938	10.644.531

Tab. 47 - Oblazioni immediate concesse

AMMINISTRAZIONE	NUMERO VIOLAZIONI	AMMONTARE OBLAZIONI IN EURO	IMPORTO INFRAZIONE
AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI	4.521	2.407.017	20.416.746
GUARDIA DI FINANZA	148	137.999	1.256.403
Totale	4.669	2.545.016	21.673.149

Su 4.749 violazioni rilevate dall'Agenzia (4.521 definite con oblazione e 228 definite con sequestro) il 48,5 per cento (2.309) ha riguardato movimentazioni in entrata, mentre il 51,5 per cento (2.440) ha afferrito movimentazioni in uscita e che tale trend è invertito se si considerano i movimenti di maggiore importo, oggetto di sequestro.

Grafico 38 - Luoghi di rilevazione dei flussi non dichiarati

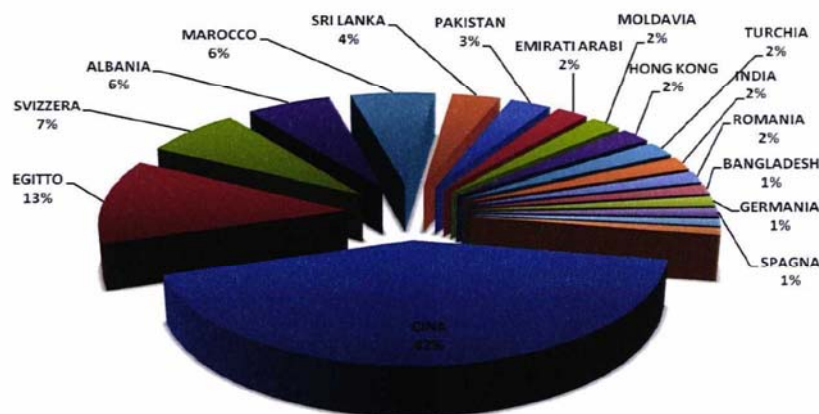


Dall'analisi complessiva dei dati concernenti le violazioni accertate è possibile delineare i seguenti elementi comuni :

1. i flussi di denaro non dichiarati sono trasportati da soggetti che utilizzano in prevalenza il mezzo di trasporto aereo (70 per cento dei casi); il trasporto stradale/ferroviario è stato utilizzato nel 27 per cento delle violazioni riscontrate, mentre quello marittimo nel restante 3 per cento;
2. il ricorso all'istituto dell'oblazione con pagamento immediato, avvenuto nel 95 per cento dei casi, conduce ad ipotizzare l'utilizzo di "corrieri" di denaro contante, al fine di usufruire della possibilità di accedere all'istituto di definizione e di non incorrere nella misura del sequestro (evitando fenomeni di recidiva che impediscono l'accesso alla definizione agevolata), dal momento che i casi in cui le eccedenze sono state superiori a 40.000 euro rappresentano solamente il 5 per cento delle violazioni riscontrate.

Tab. 48 - Elenco dei principali paesi di destinazione dei flussi non dichiarati

PAESE DI DESTINAZIONE	VIOLAZIONI ACCERTATE
CINA	894
EGITTO	265
SVIZZERA	151
ALBANIA	131
MAROCCO	131
SRI LANKA	75
PAKISTAN	64
EMIRATI ARABI	50
MOLDAVIA	49
HONG KONG	47
TURCHIA	47
INDIA	42
ROMANIA	35
BANGLADESH	30
GERMANIA	30
SPAGNA	27
RUSSIA	23

Grafico 39 – Paesi di destinazione dei flussi non dichiarati**PAESI DI DESTINAZIONE DEI FLUSSI NON DICHIARATI**

In rapporto allo scorso anno, sono confermate le principali destinazioni a rischio (Cina, Egitto, Sri Lanka, Svizzera, Albania e Marocco), con incremento delle violazioni registrate nei flussi verso la Cina (+2 per cento), la Svizzera (+3 per cento) e il decremento delle movimentazioni non dichiarate e scoperte verso lo Sri Lanka (-49 per cento) e la Moldavia (-12 per cento).

Le rimesse dei migranti costituiscono per talune aree geografiche (Egitto, Sri Lanka e Marocco) solo una delle possibili motivazioni alle violazioni riscontrate, dal momento che all'interno di tali flussi possono trovare spazio sia i proventi di attività irregolari, sia attività di riciclaggio. Destinazioni quali la Cina e il Pakistan, ad esempio, inducono a ritenere fondato rispettivamente il rischio evasione fiscale/riciclaggio e il rischio finanziamento del terrorismo.

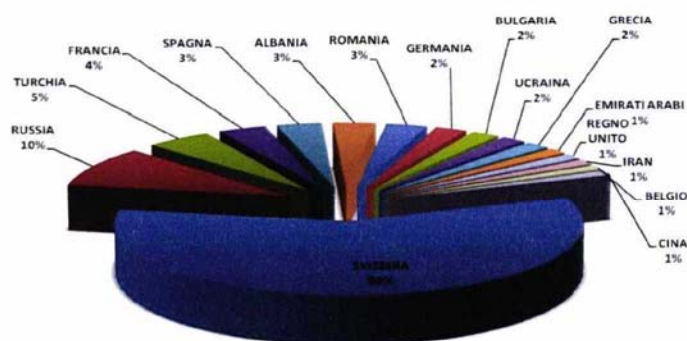
Tab. 49 - Elenco dei principali paesi di origine dei flussi non dichiarati

PAESE DI ORIGINE	VIOLAZIONI ACCERTATE
SVIZZERA	1.166
RUSSIA	192
TURCHIA	97
FRANCIA	70
SPAGNA	66
ALBANIA	62
ROMANIA	61
GERMANIA	47
BULGARIA	41
UCRAINA	36
GRECIA	35
EMIRATI ARABI	28
REGNO UNITO	27
IRAN	25
BELGIO	23
CINA	23

La successiva rappresentazione grafica consente di conoscere le componenti delle movimentazioni in ingresso sul territorio nazionale e le dinamiche rispetto a quanto registrato nel corso del 2013.

Si rileva, infatti, il mutamento di taluni scenari, con l'innalzamento del livello di rischio presso i punti di confine interessati da movimentazioni già note e, allo stesso tempo, emergono nuove direttrici di flussi potenzialmente connessi a fenomeni illeciti.

Grafico 40 – Paesi di origine dei flussi non dichiarati



PAESI DI ORIGINE DEI FLUSSI NON DICHIARATI

Emergono nuove provenienze, quali Iran, Belgio, Azerbaigian, Israele e Kazakistan, che negli anni precedenti non avevano registrato un numero significativo di violazioni.

La nazionalità italiana è quella più diffusa tra i trasgressori all'obbligo di dichiarazione per le movimentazioni di denaro contante, mentre nel 2013 la nazionalità quantitativamente più significativa era quella cinese.

Tab. 50 - Elenco delle principali nazionalità dei trasgressori (>25 pp.vv.⁹⁰)

NAZIONALITA'	VIOLAZIONI ACCERTATE
ITALIA	1.208
CINA	1.123
EGITTO	264
RUSSIA	237
ALBANIA	183
MAROCCO	125
ROMANIA	97
PAKISTAN	85
TURCHIA	85
SRI LANKA	83
UCRAINA	70

L'incremento dei cittadini italiani tra i soggetti verbalizzati è stato pari al 35 per cento, a fronte di un decremento del 9 per cento dei cittadini cinesi.

6.3 L'attività sanzionatoria

I procedimenti amministrativi a carico dei soggetti cui sono stati contestati illeciti in materia valutaria non estinti con il ricorso all'istituto dell'oblazione sono incardinati presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

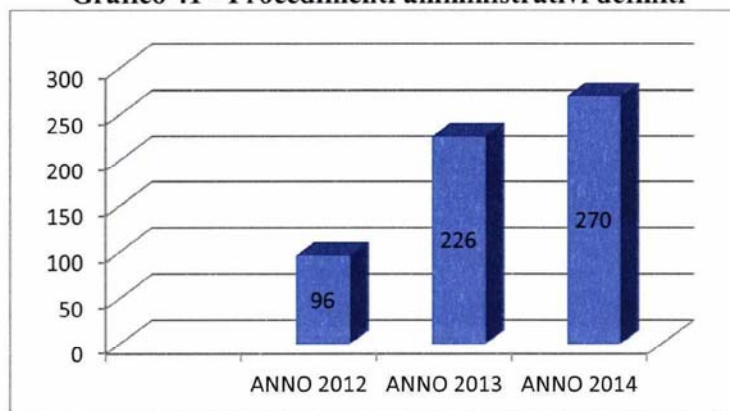
Nel corso del 2014 sono stati definiti 270 procedimenti sanzionatori. Con l'emissione dei relativi decreti sanzionatori sono state determinate e carico dei responsabili sanzioni amministrative per complessivi 8.537.000 euro. Tutti i procedimenti amministrativi sanzionatori sono stati definiti in un tempo medio di 100 giorni dall'acquisizione dei processi verbali di accertamento⁹¹.

⁹⁰ Il livello di significatività del seguente dato è stato individuato in ragione di un numero di verbalizzazioni, per ciascuna nazionalità rilevata, con almeno 25 violazioni registrate.

⁹¹ La normativa stabilisce che il provvedimento di definizione del procedimento stesso sia emesso nel termine perentorio di 180 giorni dalla ricezione dell'atto di contestazione.

Nel 2012 erano stati emessi 96 decreti, con l'applicazione di sanzioni amministrative per circa 7 milioni di euro, mentre nel corso del 2013 i decreti emessi erano stati 226, per un ammontare complessivo di sanzioni amministrative inflitte pari a 8,8 milioni di euro circa.

Grafico 41 - Procedimenti amministrativi definiti



Nella trattazione di procedimenti aventi a oggetto infrazioni di peculiare interesse quali, ad esempio, quelli che riguardavano l'individuazione e la specificazione di particolari titoli che potevano o meno essere ricompresi nella definizione di denaro contante, sono stati adottati provvedimenti amministrativi in cui sono state elaborate motivazioni contenenti anche principi di carattere generale, finalizzate a fornire indicazioni e orientamenti utili per una più corretta e incisiva attività operativa degli organi accertatori.

Sulla base delle evidenze che emergono da una analitica valutazione dei parametri più significativi, si manifestano come sempre più frequenti casi di persone che, singolarmente o in gruppo, sono state trovate ciascuna in possesso di somme di denaro di poco inferiori alla soglia o che in ristretti lassi temporali sono state protagoniste di ripetuti passeggi in dogana (c.d. *polverizzazione*).

Confermata la sporadicità dei casi di "errore" da parte di passeggeri che, semplicemente ignorando la normativa, trasportano una somma eccedente i limiti valutarî, l'attività di controllo ha evidenziato che anche nel corso del 2014 i trasgressori hanno posto in essere evidenti strategie strettamente mirate alla minimizzazione del *costo da sanzione*, correlato alla "scoperta" della mancata dichiarazione.

In considerazione della varietà dei sistemi di occultamento del denaro, è da ritenere che la quasi totalità delle violazioni rilevate siano frutto di un'attività preordinata, pianificata e organizzata e che i dati rilevati evidenziano un comportamento sempre più adattivo al vigente istituto sanzionatorio.

Per tali ragioni, nella maggior parte dei casi di infrazione ci troviamo di fronte a “*cash couriers*”, assunti o utilizzati in modo estemporaneo da sodalizi criminali che hanno esigenze di movimentare costantemente somme di denaro derivate da attività illecite; solo in minima parte i movimenti di valuta possono derivare dall’esigenza di persone emigrate nel nostro Paese di effettuare materialmente rimesse di denaro verso i propri paesi d’origine.

6.4. Giurisprudenza

Per quanto attiene alle sanzioni irrogate in materia di trasferimenti transfrontalieri di valuta, nel corso del 2014 sono state emesse 29 pronunce giurisdizionali, di cui 22 in primo grado e 7 in grado di appello. In 7 casi il provvedimento è stato annullato dall’Autorità giurisdizionale.

7. LE SANZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI

7.1 Il contrasto del finanziamento del terrorismo

7.1.1 Il quadro istituzionale e il contesto attuale

Nella cooperazione internazionale contro il terrorismo internazionale l’Italia segue un “*comprehensive approach*” multidimensionale e flessibile, coordinato con i principali partner internazionali.

Il quadro normativo internazionale di prevenzione e contrasto al finanziamento del terrorismo è caratterizzato dalle misure dettate dalla Convenzione internazionale contro il finanziamento del terrorismo dell’8 dicembre 1999, dalle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite 1267 (1999) e 1373 (2001) ai sensi del Capitolo VII della Carta e dalle IX Raccomandazioni speciali del GAFI. Un ruolo importante gioca il congelamento dei beni degli individui e delle entità sospettate di coinvolgimento in attività terroristiche.

Le principali risoluzioni in materia sono:

1. la risoluzione 1267 (1999)⁹² che impone l’adozione di misure di congelamento nei confronti di soggetti ed entità associati o appartenenti a Al Qaeda e ai Talebani originariamente individuati dal Comitato sanzioni 1267, istituito presso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, sulla base di proposte di designazione provenienti dagli Stati membri;

⁹² e le successive 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008) e 1904 (2009), 1988 (2011), 1989 (2011), 2083 (2012), 2129 (2013), 2133 (2014), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014) e 2199 (2015).

2. la risoluzione 1373 (2001) che prevede il congelamento a prescindere dalla matrice ideologica o dall'ambito territoriale dell'azione terroristica rimettendo ai singoli Stati il potere di individuare soggetti o entità destinatari delle misure di contrasto al terrorismo.

L'Unione europea ha dato attuazione a tali risoluzioni, rispettivamente, con la posizione comune 2002/402/PESC e il regolamento (CE) 881/2002, recependo la lista dei sospetti terroristi decisa dalle Nazioni unite, e con la posizione comune 931/2001/PESC e il regolamento (CE) 2580/2001, prevedendo l'applicazione delle misure di congelamento a una lista di soggetti ed entità individuati all'unanimità dal Consiglio dell'Unione europea sulla base delle proposte dei singoli Stati membri.

La risoluzione 2133 (2014), richiamando gli obblighi degli Stati membri di prevenire e contrastare gli atti di finanziamento del terrorismo, condanna apertamente l'uso del rapimento, anche a scopo di pagamento del riscatto di cui, direttamente o indirettamente, possano beneficiare i terroristi. Inoltre la risoluzione 2161 (2014) estende le misure di congelamento da essa previste ai pagamenti di riscatto effettuato da soggetti, individui o entità collegati ad Al Qaeda, indipendentemente dalle modalità e dai soggetti che effettuano tale pagamento. Tale risoluzione riconosce anche la necessità per gli Stati membri di prevenire l'abuso delle associazioni non governative, no-profit e delle organizzazioni caritatevoli da parte di terroristi e associazioni terroristiche.

Nell'agosto 2014, il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 2170 (2014), seguita dalle risoluzioni 2178 (2014) e 2199 (2015), che condanna le violenze e le atrocità compiute dall'*Islamic State in Iraq and the Levant* (ISIL) e da *Al-Nusra Front* (ANF). Nella sezione relativa alle sanzioni, si osserva che l'ISIL è uno *splinter group of Al-Qaida* e si ricorda che ISIL e ANF sono inclusi nella *Al-Qaida sanctions list* e quindi ad essi sono applicate le misure di congelamento ed il conseguente divieto di messa a disposizione di fondi e risorse economiche.

7.1.2 La revisione delle liste UN e UE dei soggetti listati e proposte di designazione

Per quanto riguarda l'Unione Europea, la lista di cui alla posizione comune 2001/931/PESC del Consiglio del 27 dicembre 2001, riesaminata e aggiornata a cadenza di regola semestrale, include 10 individui (vi è stato un *de-listing* nel corso dell'anno) e 25 gruppi o entità.

Con le sentenze dell'ottobre 2014 e del dicembre 2014, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha disposto, in base a *fundamental procedural grounds* (carezza della motivazione) e senza entrare nel merito di una valutazione circa la natura terroristica o meno dei due gruppi, l'annullamento del "listing" di LTTE (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*) e di Hamas come entità terroristiche ai sensi della CP 2001/931/CFSP e destinatarie delle misure restrittive ai sensi del regolamento (CE) n. 2580/2001. Contro entrambe le sentenze il Consiglio ha presentato appello, sulla base di una decisione unanime degli Stati Membri. In pendenza dei ricorsi, restano in vigore le restrizioni previste a carico dei due gruppi.

Al fine di consentire i necessari approfondimenti giuridici connessi alla valutazione delle implicazioni delle due sentenze rispetto alla gestione complessiva delle liste UE, il processo di revisione, previsto per la fine del secondo semestre del 2014, ha subito uno slittamento temporale al primo semestre del 2015 ed è ancora in corso. Per quanto concerne le sanzioni contro Al Qaeda, a maggio 2015, la *Al-Qaida Sanctions List*, soggetta a modifiche piuttosto frequenti, 23 nel 2014, contempla 229 individui e 71 entità e gruppi.

A maggio 2015 la *1988 Sanctions List* contempla 135 individui associati con i Talebani e 5 entità o gruppi riconducibili agli stessi Talebani. Nel 2014 sono state apportate 6 modifiche a tale lista sanzioni a seguito di nuove designazioni o cancellazioni.

7.1.3 L'attività internazionale di contrasto del finanziamento dell'ISIL: il Counter-ISIL Financing Group (CIFG)

Nel corso del 2014, a fronte della crescente minaccia derivante dall'ISIL, è stata istituita la *Global Coalition to Counter Da'esh* (aka ISIL, ISIS). Nata su iniziativa americana, comprende 63 paesi.

Per assicurare una guida più agile della coalizione è stato creato lo Small Group, formato da 22 paesi della coalizione⁹³, i cui lavori sono articolati in cinque gruppi che si occupano rispettivamente dell'aspetto militare; della stabilizzazione al fine di consentire un rapido ritorno a una normale vita civile nei territori liberati dall'ISIL; della comunicazione per contrastare la propaganda dell'ISIL e la sua capacità di attrarre nuove reclute; dei *Foreign Terrorist Fighters*.

L'ultimo gruppo sul contrasto del finanziamento dell'ISIL (*Counter-ISIL Finance Group - CIFG*) è co-presieduto dall'Italia con gli Stati Uniti e l'Arabia Saudita.

Il CIFG ha individuato in un piano di lavoro le misure necessarie a contrastare il finanziamento dell'ISIL sottolineando che sono prioritari il rafforzamento delle procedure

⁹³ Emirati Arabi, Egitto, Giordania, Arabia Saudita, Bahrein, Kuwait, Qatar, Turchia, Stati Uniti, Canada, Australia, Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Belgio, Danimarca, Olanda, Spagna, Norvegia, Unione Europea (EEAS).

affinché l'ISIL non abbia accesso al sistema finanziario internazionale (banche, *money remitters*) e la stretta dei controlli sui sistemi alternativi di trasferimenti di denaro (contante, hawala), nonché delle verifiche mirate su trasferimenti elettronici diretti in aree soggette all'influenza di ISIL. Si è inoltre convenuto di controllare il commercio di quei beni (innanzitutto petrolio e beni culturali e archeologici saccheggiati nei territori occupati) che possano produrre un reddito per l'ISIL, anche attraverso un'azione di informazione e sensibilizzazione del settore privato al fine di porre la massima attenzione alla loro provenienza.

L'Italia ha avviato azioni mirate per fronteggiare i rischi evidenziati dal gruppo e sta lavorando con i Paesi della coalizione per rendere efficace la propria azione a livello internazionale.

7.2 Le misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina

La genesi delle sanzioni dell'Unione Europea nei confronti della Federazione Russa, in considerazione del ruolo svolto nel contesto della crisi ucraina, risale alla decisione dei Capi di Stato e di Governo dei 28 adottata al Vertice straordinario del 6 marzo 2014. In quell'occasione l'UE ha deciso la creazione di un sistema sanzionatorio articolato in tre passaggi successivi e incrementali, ciascuno dei quali da attivare a fronte di evoluzioni sul terreno progressivamente più gravi.

Il sostegno accordato da Mosca alle aspirazioni autonomiste della Crimea, che aveva fatto seguito all'incremento significativo della presenza militare russa nella penisola, ha portato all'adozione delle c.d. misure di fase 1. Si tratta di sanzioni di "status" di natura politica quali la sospensione: dei negoziati UE-Russia per la liberalizzazione di visti e per un nuovo accordo di partenariato e cooperazione, la della partecipazione al G8, del Vertice UE-Russia e del processo di adesione all'OCSE.

Il successivo passaggio alle c.d. misure di fase 2 (misure personali quali *visa ban* e *asset freeze*) è stato motivato dalla palese violazione di principi e norme di diritto internazionale verificatasi con la formale e illegittima annessione della Crimea.

L'Unione Europea ha adottato la decisione n. 2014/119/PESC del Consiglio, del 5 marzo 2014, relativa a misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina e il connesso regolamento (UE) 208/2014, pubblicati sulla GU UE il 6 marzo 2014. Con tali provvedimenti si è previsto, salvo deroghe specifiche, il

congelamento di tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati da persone identificate come responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini e dalle persone responsabili di violazioni di diritti umani in Ucraina, e da persone fisiche o giuridiche, entità od organismi a essi associate, elencati in un elenco allegato. In particolare si tratta del congelamento dei beni di Yanukovich e di altri 7 esponenti del precedente governo e dell'amministrazione centrale, indicati dalla Procura di Kiev, per trasferimento illegale di fondi statali fuori dall'Ucraina, nonché di ulteriori 10 soggetti, tra i quali compaiono alcuni parenti stretti dei primi 8, essendo emerso dalle investigazioni effettuate un loro coinvolgimento nella commissione dei suddetti crimini⁹⁴.

Successivamente, con la decisione del Consiglio 2014/145/PESC e il connesso regolamento (UE) 269/2014 del 17 marzo 2014 è stato disposto il divieto d'ingresso e il congelamento dei beni di personalità russe e crimeane responsabili di aver messo a repentaglio la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale dell'Ucraina. Le misure, inizialmente disposte con una durata di 6 mesi, sono state successivamente prorogate e sono tuttora vigenti. Il progressivo deterioramento della situazione ha condotto a un graduale inasprimento delle sanzioni: il regolamento (UE) 783/2014 del 18 luglio ha infatti ampliato la base giuridica per il *listing* e il congelamento di beni di individui ed entità di nazionalità russa.

Le liste di cui al regolamento (UE) n. 269/2014 sono state più volte integrate⁹⁵. In particolare, con il regolamento (UE) n. 826/2014 del 30 luglio 2014, è stato disposto il *listing* del sig. Arkady Romanovich Rotenberg, del quale sono stati congelati in Italia i fondi e le risorse economiche. Queste ultime sono affidate alla gestione dell'Agenzia del demanio ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 109/2007.

Si è arrivati, infine, all'adozione di misure di fase 3 (sanzioni economiche settoriali), le quali hanno avuto in un primo momento un'applicazione territorialmente limitata. Il 23 giugno 2014, il regolamento 692/2014⁹⁶ ha vietato l'importazione di merci provenienti dalla Crimea o da Sebastopoli. Con il successivo regolamento (UE) n. 825/2014 del 30 luglio 2014 tale divieto è stato esteso ai nuovi investimenti e alla vendita, fornitura e trasferimento di attrezzature e tecnologie nei settori delle infrastrutture, dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, nonché per lo sfruttamento di petrolio, gas e minerali.

⁹⁴ Con il successivo regolamento (UE) n. 381/2014 del 14 aprile 2014 sono stati inseriti ulteriori 4 nominativi, mentre con il regolamento (UE) n. 357/2015 del 5 marzo 2015 l'allegato I è stato sostituito e ciò ha portato all'espunzione di 4 nominativi, tra cui quello di Oleksii Mykolayovych Azarov, i cui beni presenti in Italia erano stati affidati alla gestione dell'Agenzia del demanio.

⁹⁵ Il regolamento (UE) n. 269/2014 è stato, in particolare, attuato dai regolamenti di esecuzione (UE) nn. 284/2014, 433/2014, 477/2014, 577/2014, 753/2014, 810/2014, 826/2014, 961/2014, 1225/2014, 1270/2014, 240/2015, 427/2015 e modificato dai regolamenti (UE) nn. 476/2014, 783/2014, 811/2014 e 959/2014.

⁹⁶ Successivamente modificato dal regolamento (UE) n. 825/2014 e dal regolamento (UE) n. 1351/2014.

L'attività di sostegno di Mosca ai separatisti armati delle provincie orientali ucraine ha portato all'adozione di sanzioni economiche settoriali nei confronti della Federazione Russa. Il 31 luglio 2014, la decisione 2014/512/PESC e il regolamento n. 833/2014 (così come successivamente modificati e integrati) hanno imposto: (i) restrizioni finanziarie (divieto a persone fisiche e giuridiche dell'UE di investire in bonds, azioni o strumenti finanziari analoghi delle principali istituzioni finanziarie russe, nonché di alcune società energetiche e della difesa); (ii) divieti riguardanti il settore degli armamenti (embargo al commercio di tutti gli armamenti); (iii) divieto di esportare qualsiasi bene a duplice uso a un utilizzatore finale militare o per uso militare; (iv) per l'alta tecnologia (divieto di fornire servizi o tecnologie per l'esplorazione e produzione petrolifera in acque profonde, nell'Artico o per il petrolio di scisto, con esclusione dei progetti relativi al settore del Gas).

Per gli aspetti finanziari sono di particolare rilievo le seguenti disposizioni:

- l'articolo 4, comma 3, lettera b), che sottopone ad autorizzazione da parte dell'autorità nazionale competente, e dunque il Comitato di sicurezza finanziaria in Italia, la fornitura di finanziamenti o assistenza finanziaria connessi ai prodotti di cui all'allegato II, laddove prestate a favore di qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo in Russia, o comunque riguardanti prodotti destinati a un uso in Russia;
- l'articolo 5, che pone una serie di divieti relativi all'acquisto, alla vendita, alla prestazione di servizi d'investimento e all'assistenza all'emissione, diretti o indiretti, o qualunque altra negoziazione su valori mobiliari e strumenti del mercato monetario, nonché ai prestiti o crediti con scadenza superiore a 30 giorni erogati a favore di determinati soggetti.

Infine, il regolamento (UE) n. 1351/2014 del 18 dicembre 2014, ha posto sotto embargo il commercio e nuovi investimenti con la Crimea e Sebastopoli nei settori infrastrutture, trasporti, telecomunicazioni, energia e turismo.

Nel corso del 2014 sono state esaminate ai sensi dell'art. 4, comma 3, lettera b, 10 istanze per un importo complessivo di euro 108.999.643,50; mentre fino al 31 maggio 2015 ne sono state esaminate 8 per un importo complessivo di euro 37.566.474,03.

7.3 Il contrasto del finanziamento della proliferazione

7.3.1 Le misure restrittive adottate nei confronti dell'Iran.

Il quadro delle misure sanzionatorie disposte nei confronti dell'Iran, delineato da ultimo con la risoluzione 1929 (2010) del Consiglio di sicurezza dell'ONU, nell'ambito della strategia internazionale di contrasto ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, ha

registrato, nel corso del 2014, una leggera attenuazione in vista del possibile esito positivo dei negoziati in corso con l'Iran.

Il parziale alleggerimento deciso con la conclusione di un *Joint Plan of Action* (JPOA) tra la Repubblica Islamica dell'Iran e la comunità internazionale rappresentata da Stati Uniti, Francia, Germania, Gran Bretagna, UE/SEAE, Repubblica Popolare Cinese e Russia (Gruppo E3/UE+3) – al quale l'Unione Europea ha dato attuazione con la decisione 2014/21/PESC del 20 gennaio 2014 – è stato più volte prorogato e, il 25 novembre 2014, la decisione 2014/829/PESC ne ha previsto l'ulteriore estensione fino al 30 giugno 2015.

Il 2 aprile 2015, a Losanna, l'Iran e gli E3/UE+3 hanno raggiunto un'intesa che delinea gli elementi principali di un accordo più dettagliato (c.d. *Joint Comprehensive Plan of Action* – JCPoA) concluso il 14 luglio 2015, che dovrebbe condurre secondo un percorso concordato alla sospensione e infine all'abrogazione del regime sanzionatorio. L'Intesa di Losanna non modifica in alcun modo le misure restrittive imposte in vigore e l'eventuale sospensione delle stesse è subordinata alla verifica da parte dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) dell'attuazione delle principali disposizioni in campo nucleare da parte dell'Iran.

Al di là delle misure di attenuazione concordate con il JPOA e fino a quando il *comprehensive agreement* (JCPoA) non diverrà pienamente operativo, l'architettura sanzionatoria resta inalterata. Le disposizioni di cui al regolamento UE 267/2012 continuano ad applicarsi a gran parte dell'economia iraniana: al settore energetico, finanziario, della navigazione e delle costruzioni navali. Numerose società, banche ed individui iraniani sono e rimangono listati. Con esse permane il divieto di commercio e di eseguire transazioni economiche e finanziarie.

Dal punto di vista della revisione delle sanzioni finanziarie, il regolamento (UE) n. 42/2014 ha introdotto un nuovo articolo 28-ter in base al quale, in deroga ai divieti imposti dall'articolo 23, paragrafi 2 e 3 del medesimo regolamento (UE) n. 267/2012, le autorità competenti di ciascun paese potranno autorizzare, alle condizioni che riterranno appropriate, lo svincolo di determinate risorse economiche, ovvero che fondi o risorse economiche siano, direttamente o indirettamente, messi a disposizione del Ministero del petrolio, ove risulti che tali fondi e/o risorse economiche sono necessari per l'esecuzione di contratti di importazione o acquisto di prodotti petrolchimici originari dell'Iran o importati dall'Iran.

Sono inoltre state innalzate le soglie d'importo originariamente previste dagli articoli 30 e 30-bis del regolamento (UE) n. 267/2012, integranti il regime di notifica e di autorizzazione in relazione ai trasferimenti di fondi con soggetti iraniani.

Per quanto riguarda l'articolo 30, la soglia per l'autorizzazione preventiva di trasferimenti di fondi tra istituti finanziari degli Stati membri e intermediari finanziari e bancari iraniani relativi a:

- (i) prodotti alimentari, assistenza sanitaria, attrezzature mediche o per scopi agricoli o umanitari è aumentata da 100.000 a 1.000.000 di euro;
- (ii) rimesse personali è aumentata da 40.000 a 400.000 euro; e

La soglia relativa a qualsiasi altro trasferimento di fondi oltre alla quale è richiesta l'autorizzazione è aumentata da 10.000 ad 100.000 euro.

La soglia di autorizzazione preventiva originariamente prevista dall'articolo 30-bis, lettere b) e c) del regolamento (UE) 267/2012 per qualsiasi trasferimento di fondi che non rientri nell'ambito di applicazione del suddetto articolo 30 e che non sia per scopi alimentari, assistenza sanitaria, attrezzature mediche o per scopi agricoli o umanitari, è aumentata da 40.000 a 400.000 euro.

Tab. 51 - Istanze ai sensi degli articoli 30 e 30-bis nei periodi gennaio-maggio del 2013, 2014 e 2015

Periodo	Istanze ex art. 30-bis	Valore (mln euro)	Istanze ex art. 30	Valore (mln euro)
anno 2013	3470	1.610	389	122
anno 2014	969	2.198	468	341

Tab. 52- Istanze ai sensi dell'art. 30-bis nei periodo gennaio-maggio del 2013, 2014 e 2015

Periodo gennaio-maggio	Istanze ex art 30-bis	Importo (mln euro)
2013	1508	5667
2014	447	1.356
2015	336	545

Fino a maggio 2015 sono stati emanati quattro regolamenti⁹⁷ di esecuzione (UE) in attuazione del regolamento (UE) n. 267/2012, che sono intervenuti per modificare l'allegato IX del regolamento, contenente l'elenco delle persone e delle entità listate. Con tali regolamenti 39 nuovi soggetti sono stati inclusi nel menzionato allegato IX, mentre un nominativo ne è stato espunto.

In particolare, la decisione 2015/236/PESC e il regolamento 2015/229, entrambi del 12 febbraio 2015, hanno disposto l'estensione fino al 30 giugno 2015 della possibilità per gli operatori economici europei di ottenere (previa autorizzazione dell'autorità nazionale competente) il rimborso di importi insoluti derivanti da contratti conclusi prima del 23 gennaio 2012 attraverso l'importazione di carichi compensativi di petrolio greggio e di prodotti petroliferi iraniani.

7.3.2 Le misure restrittive adottate nei confronti della Corea del Nord

Il 14 ottobre 2006, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 1718 (2006) in cui condanna il test nucleare eseguito il 9 ottobre 2006 dalla Repubblica democratica popolare della Corea, stabilisce l'esistenza di una minaccia inequivocabile per la pace e la sicurezza internazionali e impone a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite di applicare un certo numero di misure restrittive.

L'Unione Europea ha adottato la posizione comune 2006/795/PESC, che prevede l'applicazione delle misure restrittive stabilite nella risoluzione 1718 (2006), in particolare il divieto di esportare merci e tecnologie che potrebbero contribuire ai programmi della Corea del Nord connessi al nucleare, ad altre armi di distruzione di massa o ai missili balistici e di fornire i servizi connessi, il divieto di approvvigionarsi di merci e tecnologie dalla Corea del Nord, il divieto di esportare articoli di lusso in tale paese e il congelamento dei fondi e delle risorse economiche di persone, entità e organismi coinvolti nei suddetti programmi della Corea del Nord o che forniscono sostegno a tali programmi.

Poiché tali misure rientrano nell'ambito del trattato che istituisce la Comunità europea, la loro attuazione richiede una normativa comunitaria, al fine di garantirne l'applicazione uniforme da parte degli operatori economici di tutti gli Stati membri è stato successivamente adottato il regolamento (CE) 27 marzo 2007, n. 329/2007, parzialmente modificato dal

⁹⁷ Molteplici modifiche ha subito nel corso del 2014 e del 2015 l'allegato IX del regolamento (UE) n. 267/2012, contenente l'elenco delle persone ed entità di cui all'art. 23, paragrafo 2, con i seguenti regolamenti: il regolamento 397/2014, la rettifica pubblicata nella G.U.U.E. 22 luglio 2014, n. 216, serie L, il regolamento n. 1202/2014, il regolamento n. 2015/230 e il regolamento n. 2015/549.

regolamento (UE) 22 dicembre 2009 n. 1283/2009 e dal regolamento (UE) 22 luglio 2013 n. 696/2013.

Con tale normativa è fatto divieto di vendere, trasferire, esportare e fornire, direttamente o indirettamente, beni e tecnologie a duplice uso, prodotti idonei a contribuire ai programmi nordcoreani di proliferazione nucleare, armi di distruzione di massa e missili balistici, nonché fornire o acquistare assistenza tecnica e relativi servizi di intermediazione e assistenza finanziaria a qualunque persona fisica o giuridica, entità od organismo o per l'uso nella Corea del Nord. Allo stesso modo è stato vietato di vendere, trasferire, esportare alla Corea del Nord, o acquistare dalla stessa gli articoli di lusso inclusi nell'allegato VII, nonché oro, metalli preziosi e diamanti inclusi nello stesso allegato, e fornire assistenza tecnica, servizi di intermediazione, finanziamenti o assistenza finanziaria ad essi connessa al governo della Corea del Nord, ai suoi enti, imprese e agenzie pubblici, alla banca centrale della Corea.

Il regolamento, inoltre, vieta di aprire conti bancari, conti di corrispondenza presso un ente finanziario o creditizio con sede nella Corea del nord. Vieta infine di aprirvi uffici di rappresentanza, succursali o controllate.

È prevista la sanzione del congelamento di fondi e risorse economiche possedute o controllate da alcuni soggetti ed entità elencate negli allegati IV, V e V-bis del regolamento.

Il Comitato di sicurezza finanziaria non ha sinora ricevuto richieste di esenzione o deroga, per quanto di propria competenza.

7.3.3 L'attività dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel settore della contro-proliferazione e delle misure restrittive verso determinati paesi terzi

L'Agenzia delle dogane segue una strategia di contrasto alla proliferazione delle armi di distruzione di massa ed alle violazioni delle misure sanzionate verso determinati paesi terzi basata sui controlli delle importazioni ed esportazioni soggette a disposizioni restrittive varie (ad esempio, controllo di merci destinate a paesi terzi sotto embargo ovvero soggette ad autorizzazione preventiva), e sul monitoraggio delle esportazioni verso determinati paesi ad alto rischio proliferazione nonché delle operazioni in transito sul territorio doganale UE, al fine di intercettare eventuali spedizioni per le quali siano applicabili le misure previste dalla normativa UE sulle merci in transito.

L'Agenzia delle dogane verifica che non siano esportate/importate merci o valuta nell'ambito di operazioni commerciali o finanziarie in cui siano implicati soggetti destinatari di misure di congelamento e divieto di messa a disposizione di risorse economiche (compresi i

beni di qualsiasi tipo). Nel 2014 tale attività ha permesso di bloccare 7 operazioni di esportazione verso soggetti listati per un totale di 384.076 euro.

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio delle esportazioni verso paesi ad alto rischio di proliferazione, la selezione per il controllo delle operazioni di esportazione di prodotti di possibile utilizzo strategico e la segnalazione al Ministero dello sviluppo economico, ha consentito a quest'ultimo di emettere 10 specifici provvedimenti ex articolo 4 del regolamento CE n. 428/2009 (clausola *catch all*). Si tratta di 5 operazioni con destinazione Iran, 4 con destinazione Siria e una con destinazione Emirati Arabi Uniti⁹⁸.

Infine, sono state sottoposte ad approfondite analisi e richieste di ulteriori informazioni e documentazione diverse spedizioni in transito nei porti nazionali, il cui risultato è stato in determinati casi il blocco definitivo dell'operazione.

7.4 Le misure restrittive adottate per il contrasto all'attività dei paesi che minacciano pace e sicurezza internazionale

7.4.1 Le misure restrittive nei confronti della Siria

L'impianto sanzionatorio UE nei confronti della Siria (composto dal regolamento 36/2012 e da numerosi successivi regolamenti di modifica ed esecuzione) è particolarmente stringente e riguarda diversi settori economici.

Le misure in vigore comprendono: embargo su armi e attrezzature per la repressione interna; restrizioni al commercio di petrolio greggio e prodotti petroliferi, tecnologie per l'industria *oil & gas*, beni *dual use*, metalli preziosi, apparecchiature per il controllo delle telecomunicazioni; restrizioni relative ad investimenti nel settore del petrolio e dell'energia; restrizioni al settore finanziario e al trasferimento di fondi; congelamento di beni e risorse economiche di soggetti listati.

Le misure restrittive intendono colpire i canali attraverso cui il paese accumula valuta forte e isolare finanziariamente il regime di Assad. In considerazione dell'aggravarsi della situazione in Siria, si è assistito ad un progressivo inasprimento delle sanzioni sia in senso oggettivo (ampliamento dei settori colpiti da embargo) sia in senso soggettivo (ampliamento delle liste di soggetti sottoposti all'*asset freeze*). Nel 2013 e nel 2014 sono stati adottati diversi regolamenti con i quali è stato disposto il listing di ulteriori entità e individui siriani; alle misure restrittive

⁹⁸ In sintesi, è possibile individuare operazioni, non soggette a divieti o autorizzazioni ma che, per la loro sensibilità dal punto di vista oggettivo (tipo di merce) e soggettivo (utilizzatore finale), divengano suscettibili di ulteriori approfondimenti per mezzo della cosiddetta clausola *catch all* (art. 4 del regolamento CE n. 428/2009).

sono state affiancate specifiche deroghe volte a salvaguardare la popolazione civile, favorire il ripristino dell'attività economica e sostenere l'opposizione siriana.

Sul fronte normativo⁹⁹, nel 2014 il regolamento (UE) n. 124/2014 ha introdotto un'ulteriore ipotesi in cui le competenti autorità degli Stati membri possono autorizzare lo svincolo o la messa a disposizione di fondi o risorse economiche congelate¹⁰⁰ di entità di proprietà dello Stato siriano o della Banca centrale della Siria ai fini dell'esecuzione, per conto della Repubblica araba siriana, di pagamenti a favore dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW) per attività connesse alla missione di verifica dell'OPCW e alla distruzione delle armi chimiche siriane.

Tra le varie integrazioni e modifiche apportate al regime sanzionatorio si segnala il regolamento 1323/2014 del 12 dicembre 2014 con il quale è stata esclusa la possibilità per i soggetti listati e per gli esponenti del Governo di Damasco di ottenere un indennizzo, un risarcimento o di escutere o ottenere la proroga di garanzie o controgaranzie finanziarie se tali diritti sono vantati in relazione a contratti o operazioni sulla cui esecuzione abbia inciso il regolamento UE 36/2012 (articolo 27).

La norma risponde alla necessità di tutelare maggiormente gli esportatori dell'UE nel caso in cui non possano dare libera esecuzione ai contratti commerciali, proprio a causa dei divieti contenuti nel regolamento stesso.

Pertanto, laddove le restrizioni del regolamento vadano ad incidere sulla possibilità di dare esecuzione ai contratti nei termini sopra descritti, si potrà invocare l'art. 27 al fine di evitare la proroga o l'escussione della contro-garanzia, emessa quale collaterale del contratto commerciale divenuto ineseguibile.

Fino a maggio 2015 sono stati emanati sette regolamenti¹⁰¹ di esecuzione (UE) in attuazione del regolamento (UE) n. 36/2012, i quali hanno determinato l'inserimento di 28 persone fisiche e di 19 entità, nelle liste di cui agli allegati II e II-bis al regolamento n. 36/2012.

⁹⁹ Molteplici modifiche ha subito nel corso del 2014 e del 2015 l'allegato II del regolamento (UE) n. 36/2014, contenente l'elenco delle persone ed entità di cui all'articolo 14 e all'articolo 15, paragrafo 1, lettera a). Su tale allegato sono intervenuti i seguenti regolamenti: regolamento 28 maggio 2014, n. 578/2014, regolamento 23 giugno 2014, n. 693/2014, regolamento 22 luglio 2014, n. 793/2014, regolamento 26 settembre 2014, n. 1013/2014, regolamento 20 ottobre 2014, n. 1105/2014, regolamento 26 gennaio 2015, n. 2015/108, regolamento 6 marzo 2015, n. 2015/375, regolamento 19 maggio 2015, n. 2015/780.

¹⁰⁰ L'articolo 16 prevede lo scongelamento di quei fondi «i) destinati esclusivamente a pagamenti eseguiti, per conto della Repubblica araba siriana, da entità di proprietà dello Stato siriano o dalla Banca centrale della Siria, indicate negli allegati II e II bis, a favore dell'OPCW per attività connesse alla missione di verifica dell'OPCW e alla distruzione delle armi chimiche siriane, in particolare pagamenti a favore del fondo fiduciario speciale dell'OPCW per quanto riguarda le attività connesse alla distruzione totale delle armi chimiche siriane al di fuori del territorio della Repubblica araba siriana».

¹⁰¹ Sono stati, più nello specifico, emanati i seguenti regolamenti: regolamento n. 578/2014 (ha portato alla cancellazione dalle liste di 2 persone e 1 entità), regolamento n. 793/2014 (ha aggiunto alla lista 3 persone e 9 entità), regolamento n. 1013/2014 (ha aggiunto alla lista 1 persona), n. 1105/2014 (ha aggiunto 16 persone e 2 entità); rettifica al regolamento n. 1105/2014 (ha apportato delle correzioni alle date), regolamento n. 108/2015 (ha aggiunto nella lista di 1 persona e 1 entità), regolamento n. 375/2015 (ha aggiunto 7 persone e 6 entità).

Nel corso del 2014 e nei primi mesi del 2015 il Comitato di sicurezza finanziaria ha autorizzato 5 proroghe di controgaranzia a favore della *Commercial Bank of Syria*¹⁰², uno scongelamento fondi e lo scarico di un credito documentario. Non sono state autorizzate, invece, altre due istanze di proroga di contro-garanzia poiché le controparti commerciali siriane sono risultate listate.

7.4.2 Le misure restrittive nei confronti della Libia

Nel 2014 sono state apportate alcune modifiche al regolamento (UE) n. 204/2011:

con il regolamento (UE) n. 45/2014 del 20 gennaio 2014 sono stati sostituiti gli articoli 11 e 12 del regolamento (UE) n. 204/2011. La prima norma tutela la buona fede di chi applica le misure di congelamento, la seconda invece garantisce gli esportatori comunitari nei confronti delle controparti libiche nelle ipotesi di inadempimenti contrattuali dipendenti dall'applicazione della normativa dell'Unione;

con il successivo regolamento (UE) n. 690/2014 è stato introdotto l'articolo 10-ter che vieta il carico, il trasporto e lo scarico di petrolio greggio proveniente dalla Libia su navi designate battenti la bandiera di uno Stato membro salvo autorizzazione rilasciata dall'autorità competente di tale Stato membro previa consultazione del punto di contatto del governo della Libia e si vieta inoltre l'accesso ai porti nel territorio dell'Unione alle navi designate.

7.5 I congelamenti

Il congelamento dei beni, pratica ormai consolidata a livello internazionale, è una misura amministrativa che vieta atti dispositivi degli *assets* congelati e la possibilità di mettere fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti listati. Produce effetti dalla data di entrata in vigore dei regolamenti comunitari o dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana dei decreti adottati dal Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro degli affari esteri ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 109/2007, contenenti le liste dei soggetti o entità designati. L'Unità di informazione finanziaria cura la raccolta di informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai soggetti designati, 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

¹⁰² La proroga delle contro-garanzie in discorso è stata autorizzata dal momento che la stessa non può considerarsi "new business" laddove relativa a contratto commerciale concluso prima dell'inserimento della banca siriana nelle liste di cui agli allegati II e II bis del regolamento (UE) n. 36 del 2012. Inoltre la proroga della contro-garanzia è autorizzabile laddove il contratto commerciale non abbia ad oggetto merci di cui è vietata l'esportazione ai sensi del citato regolamento, e purché il destinatario finale della fornitura non risulti anch'esso listato.

continuato a svolgere un'attività di monitoraggio dei soggetti colpiti dai provvedimenti di congelamento.

Tabella 53 – Dati dei congelamenti al 31 dicembre 2014 (Fonte: UIF)

Misure di congelamento					
	Rapporti e operazioni sottoposti a congelam.	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi Congelati		
			EUR	USD	CHF
Talebani 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	5	2	812.956		
TOTALE	158	67	31.830.855	3.562.762.937	189.540

Con riguardo invece alle risorse economiche, il Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza svolge un'attività propedeutica alla custodia, conservazione e gestione delle stesse¹⁰³.

Nel corso del 2014 il Nucleo ha sottoposto a congelamento immobili, formalmente intestati a due società, ubicati in Roma, Olbia, Cagliari, Porto Cervo, Villasimius e Tarquinia¹⁰⁴, nonché un container, bloccato nel porto di Trieste, contenente forni ceramici destinati ad una società siriana listata.

Tali risorse economiche sono state quindi aggiunte a quelle già sottoposte alla gestione dell'Agenzia del demanio, che attualmente quindi vede sotto la propria amministrazione una società inclusa nelle liste di entità collegate alla proliferazione delle armi di distruzione di massa da parte della Repubblica islamica dell'Iran, un'azienda riconducibile ad un soggetto incluso nella lista "Al Qaeda", determinate risorse economiche riconducibili a due soggetti siriani listati e a due soggetti russi listati.

¹⁰³ Il Nucleo speciale ha il compito di redigere, entro sessanta giorni dal ricevimento delle comunicazioni relative alle risorse economiche oggetto di congelamento, una dettagliata relazione sulla situazione giuridica, sulla consistenza patrimoniale e sullo stato di utilizzazione dei beni, di trasmetterne gli esiti al CSF, all'Agenzia del demanio e alla UIF e di inviare un estratto ai competenti uffici, ai fini della trascrizione del provvedimento di congelamento. Infine, comunica ai soggetti designati l'avvenuto congelamento delle risorse economiche e la loro successiva assunzione da parte dell'Agenzia del demanio.

¹⁰⁴ In ottemperanza ai regolamenti dell'Unione Europea concernenti "Le misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina".

7.6 I decreti sanzionatori emanati ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 109/2007.

Nel corso del 2014 sono stati emanati 6 decreti sanzionatori ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 109/2007, per violazione del divieto di messa a disposizione di fondi e risorse economiche a favore di entità listate (articolo 5 del decreto legislativo 109/2007). In particolare, in 5 casi il tentativo di esportazione riguardava soggetti listati ai sensi del regolamento (UE) n. 267/2012 (Iran), mentre in un caso riguardava un soggetto listato ai sensi del regolamento (UE) n. 36/2012 (Siria).

Nei primi mesi del 2015 sono stati emanati 5 decreti sanzionatori ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 109/2007, dei quali due per violazione del divieto di messa a disposizione di fondi e risorse economiche a favore di entità listate (articolo 5 del decreto legislativo 109/2007) e tre per violazione degli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 109/2007.

Più specificamente, le violazioni hanno riguardato in quattro casi un soggetto listato ai sensi del regolamento (UE) n. 881/2002 (Al-Qaeda), mentre in un caso un soggetto listato ai sensi del regolamento (UE) n. 36/2012 (Siria).

8. L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO IN AMBITO EUROPEO E INTERNAZIONALE

8.1. L'attività del GAFI

Nel corso del 2014 è iniziata la presidenza australiana del GAFI, succeduta a quella russa. I primi rapporti di valutazione del *IV Round* hanno dimostrato come l'analisi della robustezza ed efficacia dei sistemi nazionali di prevenzione e contrasto sia un'attività molto complessa, dovendo incorporare, rispetto al passato, anche i giudizi sull'*effectiveness*, per valutare il livello di raggiungimento degli obiettivi di mitigazione dei rischi del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Norvegia, Spagna, Belgio e Australia hanno fatto parte del primo gruppo di paesi valutati in base alla nuova metodologia adottata nel 2013.

Il GAFI ha proseguito l'attività di monitoraggio delle giurisdizioni, al fine di identificare quelle ritenute particolarmente rischiose per la stabilità del sistema finanziario internazionale e di guidarle nell'attività di implementazione delle Raccomandazioni per colmare le lacune normative. Il gruppo di lavoro che si occupa di seguire tale attività è l'*International Cooperation Review Group* (ICRG). Co-presieduto dall'Italia e dagli Stati Uniti, l'ICRG riferisce nelle sedute plenarie del GAFI circa lo stato di adeguamento del sistema AML/CFT

rispetto ad alcune specifiche lacune strategiche, identificate anche a seguito di *Mutual Evaluation Reports*, indicate in un *Action Plan* concordato con i governi dei paesi sottoposti a monitoraggio. Inoltre, identifica e propone l'inserimento di ulteriori paesi da sottoporre a monitoraggio. Per lo svolgimento dei suoi compiti l'ICRG si avvale di quattro sotto-gruppi regionali che seguono l'attuazione dei diversi *Action Plan* e che, a loro volta, riferiscono periodicamente all'ICRG. Si tratta di *Africa e Middle East Regional Review Group*, co-presieduto dall'Italia, l'*Europe Eurasia Regional Review Group*, l'*Americas Regional Review Group* e l'*Asia Pacific Regional Review Group*. L'Italia ha assicurato la propria partecipazione attiva nei primi due gruppi regionali con la costituzione di una delegazione *ad hoc*; per gli altri due, invece, la partecipazione si è incentrata sull'analisi dei documenti cui, laddove ritenuto necessario, sono seguiti commenti e suggerimenti condivisi con il gruppo regionale. L'attività di monitoraggio ha come esito la pubblicazione di due documenti puntualmente aggiornati a seguito delle riunioni plenarie del GAFI ed entrambi pubblicati anche sul sito del Dipartimento del tesoro perché siano utilizzati dal settore privato nell'ambito delle rispettive valutazioni dei rischi:

- *GAFI Public Statement*, con le valutazioni sulle giurisdizioni che presentano deficienze strategiche in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.
- *Improving Global AML/CFT Compliance: on going process*, con un giudizio sui paesi che hanno lacune strategiche nel sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, ma che implementano azioni per colmarle concordandole con il GAFI.

Nel corso del 2014, il GAFI ha adottato rapporti, linee guida e documenti di *best practices*. In particolare, è stata approvata la *Guidance on Transparency and Beneficial Ownership*, presentata e discussa nell'ottobre 2014 al gruppo G20 dedicato al fenomeno della corruzione (ACWG). Inoltre, va menzionata la *Guidance* sull'approccio basato sul rischio, dedicata al settore degli intermediari finanziari, di estrema importanza, visto che l'analisi dei rischi da parte del settore privato interessa gran parte dell'applicazione corretta ed efficace degli standard. Il fenomeno della moneta virtuale è allo stato attuale oggetto di approfondita analisi da parte del *Policy and development working group* del GAFI, così come un'altra problematica emergente, soprattutto in alcune economie, quale il *de-risking*, ossia l'esclusione di un certo tipo di clientela dai rapporti finanziari, in quanto giudicata eccessivamente rischiosa. Tali comportamenti adottati dagli intermediari finanziari sono di ostacolo all'inclusione finanziaria, uno degli obiettivi dichiarati rilevanti dal GAFI.

Nel giugno 2014 è stato approvato il Rapporto sul rischio del settore del non-profit come fonte di finanziamento del terrorismo (*Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*). Il Rapporto evidenzia come la globalizzazione, la difficoltà nel monitorare l'elevato numero di operatori del settore, inclusi numerosi volontari, e la percezione pubblica di alto livello di affidabilità del settore, rendono lo stesso un settore molto attraente per organizzazioni terroristiche.

Nel febbraio 2015 è stato, infine, 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.

Nel 2014 è stato inoltre approvato il documento sulla strategia del GAFI, che definisce gli obiettivi di medio termine dell'organismo, e l'individuazione delle vulnerabilità presenti nei sistemi nazionali, allo scopo di preservare il più possibile l'integrità del sistema finanziario, è tra gli obiettivi principali. Nello stesso anno, l'Argentina, Cuba e la Turchia hanno dimostrato di aver significativamente migliorato le carenze nella loro legislazione e regolamentazione, segno della forte valenza per le istituzioni di tali paesi del monitoraggio costante da parte del GAFI.

8.1.1 Gruppi regionali associati al GAFI

Il contrasto internazionale al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo si avvale di un network globale nel quale oltre al GAFI operano altri organismi organizzati sul modello del GAFI, detti FSRBs (*FATF-Style Regional Bodies*).

I gruppi regionali sono otto: 1) Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), 2) Caribbean Financial Action Task Force (CFATF), 3) Eurasian Group (EAG), 4) Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG), 5) The Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL), 6) Financial Action Task Force on Money Laundering in South America (GAFISUD), 7) Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa (GIABA) 8) Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF).

Il global network è giunto a contare oltre 180 paesi nel mondo, considerando i membri del GAFI stesso e degli altri organismi organizzati su tale modello.

L'Italia segue i lavori del Moneyval, di cui la Santa Sede e San Marino sono paesi membri. In seguito alla valutazione da parte del Moneyval nel settembre 2011, la Repubblica di San Marino è stata sottoposta a procedura di follow-up. Il relativo rapporto è stato discusso e adottato nella riunione Plenaria di aprile 2015.

8.2 Il Comitato di Basilea

L'Anti-Money Laundering Expert Group (AMLEG), cui partecipa la Banca d'Italia, è stato istituito con il compito di fornire ausilio al Comitato di Basilea nel campo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Nel 2014 l'AMLEG ha fornito il proprio contributo ai lavori del GAFI nell'elaborazione di linee guida sull'applicazione dell'approccio basato sul rischio (*risk-based approach*) nel settore bancario, coerenti con quelle previste dal *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism* emanate dal Comitato di Basilea nel gennaio 2014. L'AMLEG ha sottolineato l'importanza di politiche e procedure antiriciclaggio pienamente integrate nel sistema generale di *risk management* per gli intermediari bancari, e della parallela adozione di una *risk-based supervision* capace di individuare e analizzare le vulnerabilità degli intermediari vigilati, da parte delle autorità di vigilanza bancaria.

L'AMLEG, su richiesta del GAFI, di concerto con gli altri organismi di cooperazione internazionale in materia mobiliare e assicurativa (IOSCO e IAIS), ha presentato un documento in cui vengono individuati specifici requisiti per qualificare l'efficacia dell'azione di vigilanza in materia di antiriciclaggio. Il documento ha consentito al GAFI la preparazione della discussione in corso presso il Policy Development Group.

8.3 L'Anti-Money Laundering Committee e l'Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing (EGMLTF)

La Banca d'Italia è membro del *Anti-Money Laundering Committee* (AMLC), costituito nel 2011 dalle tre autorità di vigilanza europee (EBA, EIOPA e ESMA, c.d. ESAs - European Supervisory Authorities) con il compito di assicurare, tra l'altro, l'uniforme applicazione della regolamentazione europea antiriciclaggio.

La IV direttiva antiriciclaggio potenzierà in modo significativo il ruolo delle autorità di vigilanza europee in materia antiriciclaggio attribuendo loro significativi poteri di natura regolamentare¹⁰⁵. L'AMLC ha da tempo avviato i lavori per la predisposizione delle linee guida

¹⁰⁵ In particolare, esse dovranno adottare:

in materia di adeguata verifica della clientela e supervisione basata sul rischio, nonché per la stesura delle norme tecniche di regolamentazione in materia di punto di contatto centrale. Entro la prima metà del 2015, dovrebbero essere sottoposte all'approvazione delle tre Autorità di Vigilanza europee le prime proposte di regolamentazione ai fini dell'avvio della procedura di consultazione pubblica. Le autorità di vigilanza europee parteciperanno attivamente anche all'esercizio di valutazione sovranazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*Supranational Risk Assessment*), coordinato dalla Commissione europea. In base alla IV direttiva esse dovranno formulare un parere sui principali rischi di riciclaggio cui è esposto il sistema finanziario del continente che confluirà nelle più ampie valutazioni condotte dalla Commissione.

In tale contesto, l'AMLC sarà chiamato a svolgere il lavoro preparatorio istruttorio e di redazione dei documenti che, in base alle citate previsioni, le ESAs dovranno produrre.

Nel corso del 2014 sono proseguiti i lavori dell'*Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing* (EGMLTF) in misura ridotta per effetto della transizione in attesa della IV Direttiva. Di conseguenza, il gruppo si è limitato nel 2014 al coordinamento delle posizioni degli Stati membri nel GAFI e la conduzione delle fasi propedeutiche allo svolgimento dell'esercizio del *Supranational Risk Assessment*, che è il principale obiettivo di lavoro del Gruppo per il 2015-2016.

8.4 Il gruppo Egmont

Il gruppo Egmont, organismo a carattere informale costituito dalle principali Financial Intelligence Units mondiali, ha approvato nel 2014 un piano strategico per il prossimo biennio con l'obiettivo di migliorare lo scambio di informazioni tra le FIU e di rendere più efficace l'applicazione degli standard internazionali. Il piano prevede anche la realizzazione di una struttura organizzativa più efficiente, soprattutto per quanto attiene al funzionamento del

-
1. **linee guida dirette agli intermediari** sui fattori da considerare nell'analisi del rischio di riciclaggio dei propri clienti nonché sulle specifiche misure di adeguata verifica da adottare tanto nei casi di clientela o prodotti a basso rischio quanto in quelli di clientela o prodotti ad alto rischio di riciclaggio;
 2. **linee guida dirette alle autorità di vigilanza nazionali** volte a individuare i criteri da utilizzare per impiantare un modello di vigilanza antiriciclaggio orientato al rischio;
 3. **norme tecniche di regolamentazione** volte a dettagliare le specifiche misure che un gruppo bancario deve adottare per mitigare i rischi relativi a filiali e/o filiazioni attive in paesi (non UE) che non consentano di applicare, nemmeno su base volontaria, politiche di gestione del rischio di riciclaggio di livello equivalente a quello della capogruppo;
 4. **norme tecniche di regolamentazione** per definire i presupposti in presenza dei quali uno Stato membro può imporre ad un istituto di pagamento (IP) o ad un IMEL con sede in un altro Stato membro (che operi sul territorio del primo Stato membro con agenti ovvero soggetti convenzionati), l'istituzione di un c.d. "punto di contatto centrale". Si tratta di una struttura, variamente articolabile dal punto di vista organizzativo (ad es. l'IP o l'IMEL potrebbero assegnare il ruolo di punto di contatto ad uno degli agenti di cui si avvalgono ovvero istituire nello Stato *host* una stabile organizzazione, ad es. un ufficio), che avrà il compito di assicurare l'effettivo rispetto da parte degli agenti e dei soggetti convenzionati degli obblighi antiriciclaggio in vigore nel paese *host*. La regolamentazione europea dovrà anche individuare le funzioni che i punti di contatto centrali possono essere chiamati a svolgere.

Segretariato, alla maggiore partecipazione delle FIU alle attività svolte, all'articolazione dei gruppi di lavoro e allo sviluppo della collaborazione con altri organismi internazionali.

Il Comitato direttivo dell'Egmont ha proseguito la discussione sulla revisione dell'organizzazione del Gruppo, necessaria per assicurare l'attuazione efficace dei nuovi standard approvati nel 2013. Una diversa articolazione dei gruppi di lavoro e la realizzazione di una struttura su base regionale si rendono necessarie in considerazione della costante espansione della *membership* e delle conseguenti implicazioni sulla partecipazione e sulla *governance*. Il Comitato ha inoltre trattato alcune questioni legate all'applicazione degli standard approvati nel 2013 nonché all'andamento delle procedure di infrazione in corso alla luce delle relative attività nel Gruppo legale.

L'ampio ambito delle attività svolte dal Gruppo legale, comprende sia la valutazione di aspetti legali relativi a specifici ordinamenti nazionali, sia la trattazione di questioni di policy e regolamentari. Per il primo aspetto, il Gruppo legale ha esaminato la sussistenza dei necessari requisiti per l'ammissione al Gruppo Egmont da parte delle FIU candidate, in base ai nuovi standard internazionali e ai relativi criteri applicativi, individuando eventuali azioni correttive da intraprendere.

Il Gruppo legale ha inoltre proseguito o avviato l'esame di alcuni casi di possibile violazione degli standard da parte di FIU partecipanti, mentre in tema di policy ha avviato la discussione sui principali problemi emersi nell'applicazione dei nuovi standard internazionali per individuare questioni da approfondire ed elaborare criteri e linee-guida, in collaborazione con il GAFI, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale. Le questioni di principale interesse riguardano l'autonomia e indipendenza delle FIU (specie sul piano dell'organizzazione interna); la reciprocità nella collaborazione internazionale; l'acquisizione di informazioni dai soggetti obbligati; la possibilità di rifiutare la collaborazione a motivo del tipo di reato presupposto; la protezione dei dati; l'utilizzo possibile delle informazioni scambiate.

Il Gruppo di lavoro operativo ha approfondito *le Mass Marketing Frauds* e, in collaborazione con il GAFI, il riciclaggio nel commercio dei diamanti, e si è occupato dei poteri delle FIU in materia di acquisizione di informazioni, anche in ambito internazionale, e delle caratteristiche dell'analisi finanziaria. Nello stesso Gruppo sono proseguiti gli approfondimenti sull'impiego delle monete virtuali per attività di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, ai quali la UIF ha contribuito attivamente con l'illustrazione di aspetti normativi e delle caratteristiche delle segnalazioni ricevute.

Il Gruppo di lavoro “IT” ha proseguito la discussione in materia di sicurezza informatica e riservatezza degli scambi internazionali, nonché i lavori per definire metodi comuni per lo sviluppo dei sistemi informativi. Tra le attività del Gruppo Egmont rientrano anche iniziative di formazione e assistenza tecnica rivolti a tutte le FIU su aspetti specifici delle loro attività.

8.5 Attività G7 e G20

Particolare attenzione è stata prestata alle indicazioni in materia di AML/CFT e di contrasto ai paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale che sono state enunciate dai ministri finanziari delle varie dichiarazioni G7/8 nel periodo qui considerato.

Particolarmente rilevanti quelle di:

- Bruxelles del 4-5 giugno 2014 relativa all’Ucraina:

“[...] We confirm the decision by G7 countries to impose sanctions on individuals and entities who have actively supported or implemented the violation of Ukraine’s sovereignty and territorial integrity and who are threatening the peace, security and stability of Ukraine. We are implementing a strict policy of non-recognition with respect to Crimea/Sevastopol, in line with UN General Assembly Resolution 68/262. We stand ready to intensify targeted sanctions and to implement significant additional restrictive measures to impose further costs on Russia should events so require”¹⁰⁶;

- New York del 25 Settembre 2014 riguardante la lotta contro l’organizzazione terroristica dell’ISIL/DAESH:

“[...]resolute steps to hamper and prevent the flow of fighters and funds to ISIL are urgent. We welcome the adoption of the Global Counter Terrorism Forum’s The Hague-Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon and we welcome the adoption of UNSCR 2178 on threats to international peace and security caused by terrorist acts. We have also asked the G7 Roma Lyon Group to develop concrete initiatives to address the flows of foreign terrorist fighters and finance to Iraq and Syria;

- Lübeck del 15 aprile 2015 sulla situazione in Ucraina:

“[...] the G7 underlines the close linkage between full implementation of the Minsk Agreements and international sanctions. Sanctions are not an end in themselves; their duration should be

¹⁰⁶ http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/G7_Declaration_Brussels_June_2014.pdf

clearly linked to Russia's complete implementation of the Minsk agreements and respect for Ukraine's sovereignty ”¹⁰⁷;

e sulla lotta al finanziamento del terrorismo:

“[...] Returning foreign terrorist fighters from Syria and Iraq represent an important challenge to our national security. The G7 calls on all states to fully implement the relevant UNSC Resolutions that address the FTF phenomenon and counter terrorist financing, including hostage-taking and kidnapping for ransom. [...] We welcome the outcome of the plenary meeting of the Financial Action Task Force in February and call on all states to meet the standards set by the FATF;

- Schloos (Germania) del 7-8 giugno 2015 riguardante la lotta al finanziamento del terrorismo:

“[...] We stress the importance of implementing the necessary measures to detect and prevent acts of terrorism, to prosecute those responsible, and rehabilitate and reintegrate offenders, in accordance with international law, and to prevent the financing of terrorism. The fight against terrorism and terrorist financing is a major priority for the G7. ... We will take further actions to ensure greater transparency of all financial flows, including through an appropriate regulation of virtual currencies and other new payment methods. We reaffirm the importance of the ongoing work undertaken by the Financial Action Task Force (FATF), and commit to contributing actively to this work. We will strive to ensure an effective implementation of FATF standards, including through a robust follow-up process.” ¹⁰⁸

Per quanto riguarda il G20, è da segnalare l'attività dell'*Anti-corruption Working Group* (ACWG) che nel 2014 è stato co-presieduto da Australia e Italia. Tra i molti argomenti di rilievo seguiti dal gruppo, come il rapporto tra la corruzione e la crescita economica, la corruzione transnazionale e l'*asset recovery*, è da segnalare la stesura dei principi sulla trasparenza e il titolare effettivo (*G20 High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency*), adottati dai ministri nel novembre 2014. Si tratta di dieci principi fondamentali per ottenere l'accessibilità delle informazioni sul titolare effettivo di società e trust, mutuati in gran parte dalle 40 Raccomandazioni del GAFI in materia di antiriciclaggio (n. 24 e 25). Il MEF ha partecipato attivamente ai negoziati, affinché potessero avere una conclusione nello stesso anno di co-presidenza italiana.

¹⁰⁷

http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/G7Final_Communique_Luebeck_15_April_2015.pdf

¹⁰⁸

http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/G7_Declaration_-_Germany_Leaders_Statementx_7-8_June_2015.pdf

Con l'affermazione di tali principi si evidenzia la necessità di una definizione condivisa di titolare effettivo e si raccomanda un'analisi dei rischi, che ogni paese dovrebbe svolgere, in materia di anticorruzione, per comprendere l'esposizione a tali di rischi delle persone giuridiche e dei *trust* o negozi giuridici simili. Si considerano i registri centrali come uno strumento da raccomandarsi fortemente allo scopo della piena accessibilità dei dati sulla effettiva proprietà e controllo delle imprese. Si ribadisce l'importanza della collaborazione attiva degli intermediari finanziari e dei professionisti, al fine dell'identificazione del titolare effettivo. Infine, è promossa l'efficacia e la tempestività della cooperazione internazionale tra le autorità competenti, anche ai fini di contrasto all'evasione fiscale.

Il successivo monitoraggio dell'implementazione dei principi è all'attenzione dei lavori del Gruppo, per l'impegno preso di renderli effettivi con l'introduzione e l'attuazione delle misure legislative e amministrative dei sistemi nazionali, che saranno necessarie per aumentare il livello di trasparenza.



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

**Relazione concernente i mezzi finanziari e le risorse
attribuiti all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF)
per l'anno 2014**

Il presente documento rappresenta la relazione della Banca d'Italia per il 2014 concernente i mezzi finanziari e le risorse attribuiti all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (art. 8, comma 2, del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Unità di informazione finanziaria per l'Italia, emanato dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231). La relazione è allegata al Rapporto annuale sull'attività svolta che il Direttore della UIF trasmette al Ministro dell'Economia e delle finanze per il successivo inoltro al Parlamento entro il 30 maggio di ogni anno.

Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, con il quale è stata istituita l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), prevede che la Banca d'Italia attribuisca all'Unità mezzi finanziari e risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei suoi fini istituzionali.

Il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF, disciplinato dal provvedimento della Banca d'Italia del 18 luglio 2014, stabilisce che la Banca d'Italia destini alla UIF risorse umane e tecniche, mezzi finanziari e beni strumentali idonei e adeguati all'efficace espletamento delle funzioni a essa demandate. Il Regolamento prevede inoltre che la Banca d'Italia gestisca le procedure informatiche e telematiche utilizzate dalla UIF, assicurando che l'accesso ai relativi dati sia consentito unicamente al personale della UIF a ciò abilitato.

Il Consiglio superiore della Banca d'Italia, nella riunione del 25 settembre 2014, ha approvato la riforma organizzativa della UIF che persegue l'obiettivo di rafforzarne l'azione istituzionale attraverso una migliore articolazione e distribuzione delle responsabilità.

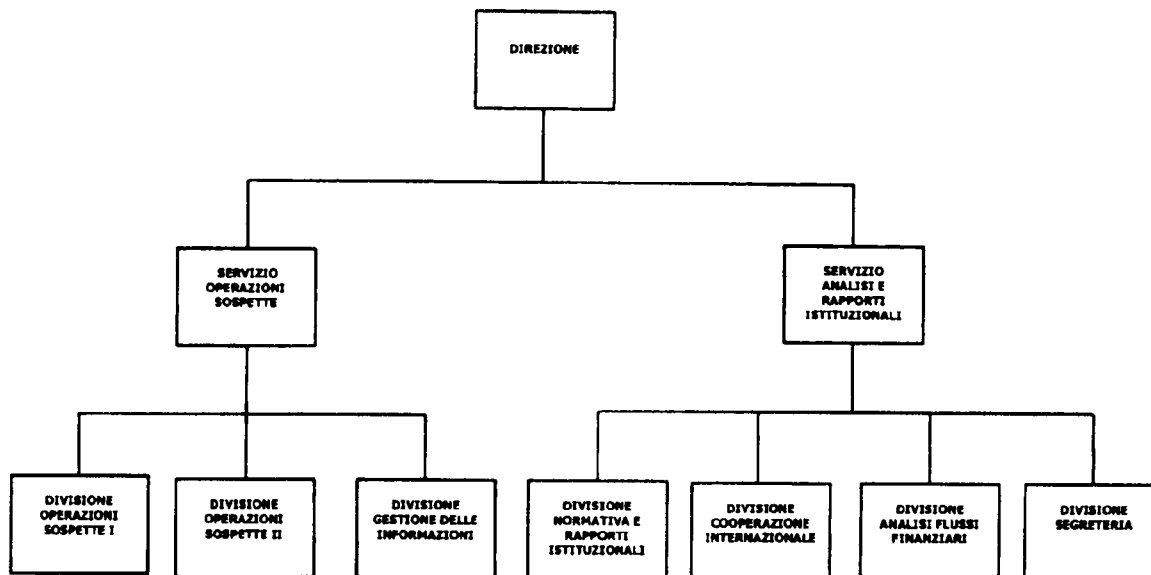
La riforma ha previsto la costituzione, nell'ambito dell'Unità, di 2 Servizi (cfr. fig.1) denominati "Analisi e rapporti istituzionali" e "Operazioni sospette", tra i quali sono ripartite le previgenti 6 divisioni e la divisione "Gestione delle informazioni", di nuova costituzione. Il nuovo assetto consente di potenziare il controllo e il coordinamento delle attività operative e la gestione integrata delle informazioni.

Il Servizio "Analisi e rapporti istituzionali" – che si compone di 4 divisioni ("Normativa e rapporti istituzionali", "Cooperazione internazionale", "Analisi flussi finanziari" e "Segreteria") – cura l'interlocuzione con l'Autorità Giudiziaria e con le altre autorità e collabora all'elaborazione della normativa di riferimento; segue gli aspetti della collaborazione internazionale, svolge analisi aggregate dei flussi finanziari.

Il Servizio "Operazioni sospette" – che si articola in 3 divisioni ("Operazioni sospette" I e II e "Gestione delle informazioni") – svolge i compiti di analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette e ne valuta la fondatezza; verifica il rispetto delle disposizioni in materia; cura il controllo qualitativo dei dati e l'integrazione delle informazioni.

L'intervento, che ha avuto attuazione il 27 ottobre 2014, non ha comportato fabbisogni aggiuntivi di risorse umane rispetto all'organico già definito.

Fig.1



Con riferimento alle **risorse umane**, alla data del 31 dicembre 2014 risultano addetti all'Unità 130 elementi (nel 2013 la compagine contava 125 addetti), di cui 52 appartenenti alla carriera direttiva. L'età media è pari a 45,3 anni; il 74,6 per cento degli addetti è in possesso di diploma di laurea; il personale femminile è pari al 46,2 per cento.

In relazione agli impegni dell'Unità, che si mantengono su livelli sostenuti, la compagine è stata rafforzata di 5 risorse nel corso del 2014. In particolare, si è registrato:

- l'ingresso di 11 risorse, di cui 6 provenienti da altre strutture della Banca, 1 in rientro da distacco presso il Ministero dell'Economia e delle finanze e 4 neoassunti (2 con elevati requisiti professionali in ambito giuridico, 1 in ambito economico e 1 in ambito statistico);
- l'uscita di 6 risorse, di cui 4 per cessazione dal servizio e 2 per utilizzo presso altre strutture della Banca.

Nel corso dell'anno l'attività di formazione ha coinvolto il personale addetto per 3.347 ore complessive (circa 26 ore in media per addetto).

Per quanto riguarda le **risorse informatiche**, è proseguita l'azione di potenziamento del patrimonio tecnologico.

Le segnalazioni trattate con sistemi automatici sono state circa 200.000 e i livelli di disponibilità dei servizi informatici sono risultati superiori al 99,9%.

Con riferimento allo sviluppo applicativo, sono state adeguate diverse procedure, tra le quali quelle per: la gestione delle segnalazioni sulle transazioni in oro; l'arricchimento delle segnalazioni antiriciclaggio aggregate; la raccolta di informazioni su operazioni di restituzione per mancata adeguata verifica della clientela. È stato inoltre realizzato un nuovo portale per lo scambio in via telematica con gli organi investigativi (Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di Finanza e Direzione Investigativa Antimafia) di informazioni strutturate e indicatori di rilevanza investigativa.

La Banca provvede all'approvvigionamento dei **beni** e dei **servizi** occorrenti alla UIF. L'Unità opera all'interno di un **edificio** posto a disposizione dalla Banca ubicato a Roma, in Largo Bastia 35/37. Per assicurare la massima efficienza delle strutture e degli impianti tecnologici, con particolare attenzione ai profili concernenti la *safety*, la continuità operativa e il risparmio energetico, l'edificio è soggetto a regolari interventi di manutenzione delle componenti edili e impiantistiche.

Sono integralmente a carico della Banca le spese per il personale e le missioni di servizio, nonché i costi connessi con le risorse logistiche e tecnologiche.

Nell'esercizio 2014 la UIF ha assunto **impegni di spesa** per circa 179 mila euro, pari al 90,8% degli stanziamenti (197 mila euro). Tra gli impegni crescenti rispetto all'anno precedente merita di essere segnalato quello riguardante il soddisfacimento delle maggiori esigenze per la formazione del personale.

PARERE DEL COMITATO DI ESPERTI SULL'AZIONE SVOLTA
DALL'UIF NEL 2014 AI SENSI DELL'ART. 6, CO. 4, DEL D. LGS. 231/2007

Il Comitato di Esperti dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UII²), composto dal presidente, dr. Claudio Clemente, Direttore dell'Unità, e dai membri, dr. Fabio Di Vizio, prof. Marco Sepe e dr.ssa Cristina Collura, ha esaminato i principali aspetti dell'attività della UIF.

In tale ambito, sono stati anzitutto valutati i risultati dell'attività di ricezione, analisi e disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette

Nel 2014 la UIF ha ricevuto circa 72 mila segnalazioni di operazioni sospette (+ 11 per cento ca. rispetto all'anno precedente), confermando il *trend* di crescita di lungo periodo e facendo registrare un nuovo picco dopo quello conseguito nel 2012. Ferma restando la netta preponderanza delle segnalazioni ricevute dalla categoria "Banche e Poste" (82 per cento ca. del totale) e le perduranti criticità presso alcune categorie di operatori, degna di nota è la crescita delle segnalazioni provenienti dai professionisti (+ 20 per cento ca.), soprattutto per l'apporto dei notai, e dagli operatori non finanziari (+ 35 per cento ca.), essenzialmente grazie al contributo del comparto dei giochi.

La collaborazione attiva manifesta complessivamente un livello crescente anche sotto il profilo qualitativo, in considerazione della riduzione dei tempi di invio delle segnalazioni, del livello di approfondimento delle situazioni e delle connesse valutazioni di rischio.

I dati relativi all'attività di analisi della UIF confermano la capacità di fronteggiare efficacemente la crescita operativa: anche nel corso del 2014 l'Unità ha esaminato e disseminato un numero di segnalazioni superiore a quelle ricevute (quasi 76 mila segnalazioni analizzate a fronte di circa 72 mila ricevute); lo *stock* di segnalazioni in attesa di lavorazione, dopo il riassorbimento delle code realizzato nel 2013, è giunto a un livello fisiologico.

Le capacità di approfondimento e selezione della UIF si sono avvantaggiate della più ampia disponibilità di fonti informative, consentendo un notevole incremento delle segnalazioni archiviate (passate dall'8 per cento ca. del 2013 al 21 per cento ca. del 2014) e potenziando le analisi di quelle con profili più elevati di rischio.

L'attività ispettiva è stata intensificata (24 soggetti ispezionati, rispetto ai 21 dell'anno precedente) ed è stata indirizzata anche su nuovi comparti, diversi da quelli bancario e finanziario, sulla base di una programmazione orientata al rischio.

La UIF ha consolidato proficue relazioni di collaborazione con la Magistratura, gli Organi investigativi e le Autorità di vigilanza di settore. La cooperazione con le FIU estere è stata resa più efficiente attraverso l'utilizzo di procedure diversificate ed è stata maggiormente integrata nelle analisi finanziarie dell'Unità. E' stato ampliato il contributo informativo proveniente da altre Autorità pubbliche attraverso protocolli e intese.

I rapporti della UIF con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Comitato di Sicurezza Finanziario, nell'anno di riferimento, sono stati caratterizzati dalla formulazione di alcune proposte normative, volte a superare perduranti criticità del quadro primario, nonché dall'impegnativo contributo fornito sia nell'ambito della *Mutual Evaluation* del sistema antiriciclaggio italiano avviata lo scorso anno dal Fondo Monetario Internazionale per conto del GAFI, sia per l'elaborazione dell'*Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (National Risk Assessment)*, adottata dal CSF in linea con gli standard internazionali.

La UIF ha dato impulso all'analisi strategica in conformità con le regole e gli *standard* antiriciclaggio. L'analisi si basa sulle informazioni tratte dalle segnalazioni di operazioni sospette e dalle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate (SARA) e mira a rilevare fenomeni, tendenze e vulnerabilità, con l'obiettivo di indirizzare l'azione dell'Unità e di fornire indicazioni a supporto dell'attività complessiva del sistema di prevenzione.

Una ricerca sui flussi finanziari verso paradisi fiscali è stata pubblicata nel marzo 2014 su un apposito numero dei Quaderni dell'antiriciclaggio, Collana Analisi e studi. Dalle segnalazioni di operazioni sospette sono state enunciate alcune tipologie a rischio emerse nel corso dell'attività condotta negli ultimi anni e le stesse sono state diffuse al pubblico nell'aprile 2015 in un numero dedicato della medesima Collana dei Quaderni dell'Antiriciclaggio. Studi sono stati condotti anche sull'uso del contante, sugli indicatori di rischio per le banche (in raccordo con la Vigilanza della Banca d'Italia), sul grado di collaborazione attiva degli intermediari, sui prelevamenti a valere su carte estere. Nel febbraio 2014 l'Unità ha emanato lo schema rappresentativo di comportamenti anomali relativo all'utilizzo delle carte di pagamento.

Importanti interventi di carattere normativo sono stati realizzati nel corso del 2014. Durante il semestre di presidenza italiana dell'Unione, è stata definita la Quarta Direttiva Antiriciclaggio. La UIF ha collaborato durante l'intero arco dei lavori preparatori, soprattutto con l'obiettivo di individuare soluzioni idonee a ridurre l'impatto di scelte normative orientate a un basso livello di armonizzazione. La nuova Direttiva costituisce un traguardo importante che rafforza la disciplina antiriciclaggio europea, allineandola agli *standard* internazionali, in particolare alle Raccomandazioni del GAFI. Il suo recepimento rappresenterà un'occasione importante per superare alcune criticità presenti nel nostro ordinamento e per aumentarne così l'efficacia complessiva.

In Italia, il rafforzamento dell'apparato repressivo è stato perseguito attraverso l'introduzione - dopo anni di dibattiti, studi e iniziative infruttuose - del reato di autoriciclaggio (art. 648-ter.1), ossia della condotta di riciclaggio posta in essere dal soggetto che ha commesso o concorso a commettere il reato presupposto. L'Unità ha fornito il proprio contributo di riflessione ed elaborazione nelle fasi che hanno preceduto la formulazione del testo di legge.

Nei primi mesi del 2015, significativi interventi sono stati adottati in materia di contrasto finanziario del terrorismo, apportando modifiche anche al d.lgs. 231/2007 volte ad ampliare in materia le collaborazioni tra le autorità coinvolte; in tale ambito la

UIP è chiamata a condividere col Comitato di analisi strategica antiterrorismo – CASA gli esiti delle analisi e degli studi su specifiche anomalie.

L'Unità, con una dotazione di risorse umane sostanzialmente immutata, ha fatto fronte ai sempre più imponenti carichi di lavoro grazie alla realizzazione di più efficaci procedure operative, allo sviluppo di nuove soluzioni tecnologiche, all'affinamento delle professionalità e a un riassetto organizzativo volto a conseguire una maggiore efficienza delle strutture e una maggiore integrazione dei processi. Sono previste integrazioni delle risorse per fronteggiare adeguatamente i crescenti impegni nei diversi ambiti dell'attività istituzionale.

Il nuovo regolamento emanato dalla Banca d'Italia, nel luglio 2014, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 231/2007, si incentra sugli assetti organizzativi dell'Unità, essendo rimessa alla fonte primaria la disciplina dei profili connessi all'autonomia e all'indipendenza dell'Unità.

Sono state intensificate le occasioni di comunicazione esterna nei confronti delle istituzioni, dei soggetti segnalanti e della collettività, anche con lo scopo di accrescere la trasparenza e la sensibilità in merito al sistema di prevenzione. Nella stessa ottica, nel 2014 è stato ristrutturato il sito internet dell'Unità e, per la prima volta, il Rapporto Annuale è stato presentato al pubblico in un apposito evento.



Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

Rapporto Annuale 2014

Roma, maggio 2015

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	
1. IL QUADRO NORMATIVO	
1.1. La quarta Direttiva antiriciclaggio	
1.2. La normativa nazionale	
1.2.1. La legislazione.....	
1.2.2. La normativa secondaria	
2. LA COLLABORAZIONE ATTIVA	
2.1. I flussi segnaletici	
2.2. Le operazioni sospette	
2.3. La qualità della collaborazione attiva.....	
2.4. Le comunicazioni nei casi di impossibilità di “adeguata verifica”	
3. L'ANALISI OPERATIVA	
3.1. I dati.....	
3.2. Il processo di analisi	
3.3. La valutazione del rischio.....	
3.4. La metodologia.....	
3.5. Le archiviazioni	
3.6. I provvedimenti di sospensione	
3.7. I flussi informativi sull'interesse investigativo	
4. LE TIPOLOGIE, GLI INDICATORI E GLI SCHEMI DI ANOMALIA ..	
4.1. Classificazione e tipizzazione delle segnalazioni di operazioni sospette.....	
4.2. Le caratterizzazioni di profilo	
4.3. Le tipologie.....	
4.3.1. Tipologia di carattere fiscale	
4.3.2. Tipologia di carattere appropriativo	
4.3.3. Tipologia di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici	
4.4. Indicatori di anomalia, schemi e modelli di comportamento anomalo	
5. L'ANALISI STRATEGICA	
5.1. Caratteristiche e finalità.....	
5.2. I dati aggregati.....	
5.3. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio	
5.4. Le dichiarazioni Oro.....	
6. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO.....	
6.1. L'attività ispettiva.....	

6.2. Le procedure sanzionatorie	
7. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ.....	
7.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria	
7.2. La collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze e il Comitato di Sicurezza Finanziaria	
7.2.1. <i>L'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo</i>	
7.2.2. Liste di soggetti "designati" e misure di congelamento	
7.3. La collaborazione con le Autorità di vigilanza e altre istituzioni	
8. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE	
8.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere	
8.1.1. Le richieste a FIU estere	
8.1.2. Le richieste e le informative spontanee di FIU estere	
8.1.3. FIU-NET. Funzionalità innovative e sviluppi organizzativi	
8.2. Segnalazione di operazioni sospette in contesti <i>cross-border</i>	
8.3. Attività di assistenza tecnica	
8.4. La partecipazione a organismi internazionali	
8.4.1. L'attività del GAFI	
8.4.2. Il quarto ciclo di <i>Mutual Evaluation</i>	
8.4.3. L'attività del Gruppo Egmont.....	
9. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE	
9.1. Struttura organizzativa.....	
9.2. Indicatori di <i>performance</i>	
9.3. Risorse umane.....	
9.4. Risorse informatiche	
9.5. Informazione esterna.....	
L'ATTIVITÀ IN SINTESI	
GLOSSARIO.....	
SIGLARIO	

Indice dei riquadri:

La Piattaforma delle FIU dell'Unione Europea

Sistema di contrasto e auto-riciclaggio

Altre prospettive di riforma del sistema di prevenzione

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

Schede di *feedback*

Caratteristiche dell'analisi sul finanziamento del terrorismo

Le segnalazioni dei *Money transfer*

Valute virtuali

La collaborazione attiva delle pubbliche amministrazioni

Anomalie nell'uso del contante: Un'analisi econometrica dei comuni italiani

Incontri con i segnalanti: *Workshop* su dati SARA e analisi strategica

Operatività di intermediari italiani con società estere di intermediazione mobiliare

Criticità nello scambio internazionale di informazioni

La *Mutual Evaluation* del sistema antiriciclaggio italiano

PREMESSA

Il presente Rapporto dà conto dell'attività che la UIF ha svolto nell'anno 2014 nei diversi ambiti delle proprie competenze istituzionali e in relazione agli eventi che hanno caratterizzato il periodo. Il percorso espositivo segue distintamente le singole funzioni, mettendo in luce interconnessioni e sinergie tra le stesse e soffermandosi sul contributo di ciascuna alla complessiva azione dell'Unità.

Nell'anno 2014, durante il semestre di presidenza italiana, si è svolta la fase decisiva nel processo di adozione della quarta Direttiva UE in materia di antiriciclaggio. La UIF ha partecipato ai lavori comunitari, impegnandosi in particolare nella ricerca di soluzioni idonee a ridurre l'impatto sull'efficacia dell'azione delle FIU e sul complessivo sistema di prevenzione del modello di armonizzazione non elevata che ispira la normativa. Il recepimento della Direttiva fornirà l'occasione per il superamento di alcune criticità presenti nel nostro ordinamento e per il suo ulteriore rafforzamento, dopo la recente introduzione nella legislazione nazionale della punibilità penale della condotta di auto-riciclaggio (Capitolo 1).

I dati relativi all'attività di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette (Capitoli 2 e 3) confermano la capacità della UIF di rispondere efficacemente agli aumentati flussi d'informazione provenienti dal sistema (nel 2014 oltre 75.000 segnalazioni analizzate a fronte di quasi 72.000 pervenute), con significativi miglioramenti della qualità degli approfondimenti realizzati, anche grazie alla più ampia disponibilità di fonti informative. La collaborazione attiva, pur in presenza di evidenti criticità residue presso alcune categorie di segnalanti, manifesta un livello complessivo di crescente adeguatezza, con una riduzione dei tempi di invio delle segnalazioni e un miglioramento della qualità delle informazioni trasmesse.

Si è proseguito lungo il percorso orientato al pieno adempimento delle funzioni istituzionali assegnate alla UIF con un significativo impulso all'attività di analisi strategica e di studio (Capitoli 4 e 5), alla diversificazione dell'attività ispettiva (Capitolo 6), all'aumento della collaborazione (Capitoli 7 e 8) con interlocutori istituzionali nazionali (Magistratura, DIA, altre autorità), esteri (altre FIU) e sovranazionali (GAFI, Egmont). I risultati dell'attività dell'Unità hanno consentito anche di fornire un utile supporto all'elaborazione della prima *Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo* (*National Risk Assessment*), coordinata dal CSF in linea con gli standard internazionali.

La regolare partecipazione all'attività del GAFI, che nel 2014 ha avviato la valutazione dell'Italia nell'ambito del quarto ciclo di *Mutual Evaluation*, contribuisce allo sviluppo e alla condivisione di regole e prassi uniformi in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e alla loro applicazione in ambito internazionale.

L'Unità, con una dotazione di risorse umane sostanzialmente immutata, ha fatto fronte ai sempre più imponenti carichi di lavoro grazie alla realizzazione di efficaci procedure operative, allo sviluppo di nuove soluzioni tecnologiche, all'affinamento delle professionalità e a un riassetto organizzativo volto a conseguire una più elevata efficienza delle strutture e una maggiore integrazione dei processi. L'esigenza di dare

conto in modo ampio e trasparente dei risultati dell'attività della UIF ha indotto a intensificare le occasioni di comunicazione esterna nei confronti sia degli interlocutori istituzionali sia, più in generale, della società civile, al cui servizio in definitiva è posta l'azione dell'Unità (Capitolo 9).

In questo spirito la UIF intende continuare a perseguire il pieno assolvimento dei propri compiti, affrontando con determinazione le nuove sfide che il contesto interno e internazionale pone agli obiettivi di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il Direttore

Claudio Clemente

1. IL QUADRO NORMATIVO

1.1. La quarta Direttiva antiriciclaggio

Nel mese di dicembre 2014 il Consiglio dell'Unione Europea, sotto la presidenza italiana, ha raggiunto un accordo con il Parlamento e la Commissione europea sul testo della quarta Direttiva antiriciclaggio. L'articolato è stato successivamente sottoposto alla procedura di formale adozione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo.

Il provvedimento, che ha formato oggetto di intensi negoziati, allinea la normativa dell'Unione ai più recenti *standard* internazionali, recependo le Raccomandazioni del GAFI del 2012, e rafforza ulteriormente la disciplina europea in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La quarta Direttiva non è tuttavia ispirata a obiettivi di elevata armonizzazione. Come l'esperienza della terza Direttiva ha mostrato, ciò potrà comportare discrezionalità nel recepimento e significative differenze nelle soluzioni adottate dagli Stati membri.

Nell'ultima fase della procedura comunitaria di "co-decisione", la mediazione tra il Consiglio, il Parlamento e la Commissione europea si è svolta nell'ambito degli appositi "Triloghi", ovvero incontri tra rappresentanti delle tre istituzioni realizzati con l'obiettivo di raggiungere accordi di compromesso tra le diverse posizioni espresse da ciascuna. L'impegno della presidenza italiana, con il contributo della Rappresentanza Permanente d'Italia presso la UE, del Ministero dell'Economia, della Banca d'Italia e della UIF, ha consentito di giungere alla definizione del provvedimento entro il turno semestrale di presidenza italiana.

La UIF è stata attivamente impegnata nell'elaborazione di approfondimenti e di proposte di modifica e integrazione al testo della Direttiva, promuovendo anche un coordinamento tra le FIU europee per la formulazione di soluzioni comuni. Tali iniziative hanno contribuito all'introduzione di significative modifiche rispetto alla proposta iniziale: la disciplina delle FIU è stata ampliata e migliorata, anche con riguardo al livello di armonizzazione.

La quarta Direttiva estende e rafforza le attività delle FIU e la collaborazione tra esse; prevede lo svolgimento di *risk assessment* sovranazionali, nazionali e da parte dei singoli soggetti obbligati, per commisurare al rischio le misure preventive e i controlli; introduce innovative previsioni sulla trasparenza e sull'accesso a informazioni relative alla titolarità effettiva di società e *trust*; richiama l'applicazione delle regole in tema di trattamento dei dati personali, regolandone i rapporti con le esigenze dell'antiriciclaggio.

La Direttiva conferma il ruolo delle FIU quali autorità "centrali nazionali" nel sistema di prevenzione. Il mandato di "*prevenire, individuare e combattere efficacemente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo*" è ampliato con l'estensione degli stessi compiti anche ai reati presupposto del riciclaggio. Tra questi la Direttiva include ora esplicitamente gli illeciti fiscali.

Ruolo delle FIU

Viene adeguata la definizione stessa di "FIU", con la connessa descrizione delle funzioni: la "ricezione", che comprende oltre alle segnalazioni di operazioni sospette anche altre comunicazioni utili per gli approfondimenti; l'"analisi", focalizzata sui casi di effettivo interesse; la "disseminazione", selettiva e riferita ai risultati dell'analisi. La Direttiva precisa i requisiti di autonomia e indipendenza delle FIU, chiarendo che le

funzioni devono essere svolte senza condizionamenti esterni e rimarcando l'esigenza di una adeguata dotazione di risorse finanziarie, umane e tecniche.

Poteri e compiti
delle FIU

Alle FIU deve essere attribuito il potere di acquisire informazioni da qualsiasi soggetto obbligato. Esse devono sviluppare, oltre all'analisi operativa sui singoli casi, analisi di tipo strategico su tendenze generali di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Viene confermato il potere di sospendere l'esecuzione di operazioni segnalate come sospette per consentirne l'analisi e la disseminazione; la sospensione può essere disposta anche su richiesta di FIU di altri Stati membri, per il tempo e alle condizioni previste nel paese della FIU che riceve la richiesta.

L'ambito della disseminazione viene ampliato: a fianco di quella "spontanea", effettuata sulla base delle analisi, viene prevista la disseminazione "su richiesta", cui la FIU può procedere a favore di autorità competenti. In entrambi i casi è previsto un riscontro sull'uso delle informazioni.

La collaborazione
internazionale

Le regole sulla collaborazione internazionale sono state a loro volta ampliate. È previsto che le FIU debbano fornire le informazioni richieste esercitando i medesimi poteri disponibili per l'analisi domestica. Vengono escluse clausole di rifiuto; intervenendo su una delle principali criticità della collaborazione, anche all'interno dell'Unione Europea, si prevede che le richieste debbano essere soddisfatte, azionando i necessari poteri informativi, anche se l'eventuale reato presupposto non è noto.

Le differenze esistenti tra le legislazioni degli Stati membri nella definizione dei reati presupposto del riciclaggio non potranno limitare, in linea di principio, la capacità delle FIU europee di scambiare informazioni. Si tratta di una regola particolarmente significativa in relazione agli illeciti fiscali, tradizionalmente una delle aree di maggiore problematicità per gli scambi di informazioni. Tuttavia, talune clausole limitative, nelle quali si fa riferimento all'esigenza di assicurare il rispetto delle regole domestiche, potrebbero attenuare la portata del principio.

Viene precisato, al contempo, che le richieste di cooperazione devono essere sufficientemente circostanziate, indicando le caratteristiche del caso, i motivi del sospetto, l'uso previsto delle informazioni. Ciò consente alla FIU che riceve la richiesta di comprendere il contesto cui la collaborazione si riferisce, individuarne i collegamenti con il proprio territorio, valutare lo svolgimento di proprie analisi.

La Direttiva precisa inoltre le regole in materia di utilizzo e di ulteriore comunicazione delle informazioni scambiate, che sono subordinate al "previo consenso" della FIU che ne è fonte, tenuta a fornire l'assenso "prontamente e nella più ampia misura possibile". I casi di rifiuto sono tassativi e devono essere motivati.

La Piattaforma delle FIU dell'Unione Europea

Nella Direttiva trova formale riconoscimento la Piattaforma delle FIU dell'Unione Europea (*EU FIUs' Platform*), attiva dal 2006 quale gruppo informale di confronto e coordinamento delle FIU degli Stati membri.

Viene definita una specifica base legale che riconosce l'importante ruolo svolto dalla Piattaforma per l'elaborazione di *policy* comuni e ne chiarisce il mandato. Tale mandato andrà perseguito tramite la formulazione di pareri per il recepimento delle disposizioni applicabili alle FIU e ai soggetti segnalanti e il coordinamento per lo sviluppo della collaborazione internazionale.

In particolare, l'art. 48 della Direttiva individua competenze della Piattaforma nello sviluppo di un'efficace collaborazione tra le FIU; nel coordinamento su questioni attinenti al recepimento delle regole applicabili alle FIU e ai segnalanti; nell'individuazione di operazioni sospette caratterizzate da rilievo *cross-border*; nella standardizzazione del formato delle comunicazioni attraverso la rete europea FIU.NET; nello svolgimento di analisi congiunte su casi di rilevanza comune; nella condivisione di informazioni su *trend* e fattori di rischio presenti nel Mercato Interno.

La Piattaforma ha avviato una riflessione su contenuto e perimetro del mandato a essa assegnato dalla quarta Direttiva, con l'obiettivo di individuare le priorità e pianificare il lavoro futuro. Su molti di questi temi i lavori sono già avviati. È il caso dello sviluppo di sistemi per la condivisione di operazioni di natura *cross-border* e degli approfondimenti per il *Supra-National Risk Assessment*. La Piattaforma è attiva quale organo di *governance* del sistema FIU.NET, anche nell'attuale fase di transizione verso l'organizzazione di Europol.

La UIF, che ha proposto e sostenuto il riconoscimento di un ruolo formalizzato della Piattaforma nell'ambito della Direttiva, partecipa attivamente ai suoi lavori, nella convinzione che essa possa rappresentare uno strumento di coordinamento fondamentale per attenuare gli effetti di possibili differenti applicazioni delle norme antiriciclaggio nei singoli paesi.

La Direttiva affida alla Commissione europea il compito di elaborare una valutazione "sovranaazionale" dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo presenti nel mercato interno, tenendo conto dei pareri delle autorità europee di supervisione¹, nonché della Piattaforma delle FIU. La Commissione formulerà su tali basi raccomandazioni agli Stati membri circa le misure da adottare alla luce dei rischi individuati. Agli Stati membri è affidata la valutazione dei rischi a livello nazionale e la definizione di adeguate politiche di mitigazione. A loro volta, i destinatari degli obblighi antiriciclaggio sono chiamati a valutare i rischi cui sono esposti e a dotarsi di presidi commisurati alle proprie caratteristiche.

Valutazione del rischio

La nuova normativa europea dedica specifiche disposizioni alla trasparenza delle informazioni sulla titolarità effettiva di società e *trust* e all'applicazione delle regole sul trattamento dei dati personali. Sul primo tema, viene prevista l'istituzione, in ogni paese membro, di registri pubblici centrali con informazioni sulla titolarità effettiva di società, enti e *trust*, accessibili alle autorità competenti, tra cui le FIU, e a chiunque sia in grado di dimostrare un legittimo interesse. Tale ambito generalizzato di accesso è stato fortemente sostenuto dal Parlamento europeo con l'obiettivo di un più ampio "controllo sociale" (*public scrutiny*), deterrente di fenomeni criminali.

Trasparenza della titolarità effettiva

Il Parlamento europeo si è anche fatto promotore delle disposizioni che richiamano i presidi di trattamento dei dati personali nell'applicazione delle misure antiriciclaggio. A questo riguardo, il testo della Direttiva, in linea con la disciplina attuale e con gli *standard* internazionali, conferma la riservatezza delle informazioni relative alle operazioni sospette, il cui trattamento viene esplicitamente qualificato come di

Protezione dei dati personali

¹ European Banking Authority–EBA, European Insurance and Occupational Pensions Authority–EIOPA, European Securities and Market Authority–ESMA.

“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 precedente², 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 gravemente³. 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

² Regolamento 2006/1781/CE.

³ 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 prevenzione⁴.

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

⁴ 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^a Giustizia e 6^a 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. 167/1990⁵ 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 fiscali⁶, 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 2015⁷. 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

⁵ Convertito nella l. 227/1990.

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

⁷ 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.

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. 7/2015⁸ 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

⁸ Convertito nella l. 43/2015.

previsto che la UIF fornisca gli esiti di analisi e studi effettuati su specifiche anomalie anche al CASA⁹ (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 privati¹⁰. 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. 90/2014¹¹, 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 decreto¹² 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.

⁹ 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".

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

¹¹ Convertito nella l. 114/2014.

¹² 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 Operativo¹³.

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 clientela¹⁴. 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

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

¹⁴ 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'UIF 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 UIF del 28 marzo 2001¹⁵.

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

¹⁵ 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. 231/2007¹⁶, 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

¹⁶ 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 segnalazioni¹⁷, 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).

¹⁷ 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		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2013)
Totale	64.601	100,0	71.758	100,0	11,1
Banche e Poste	53.745	83,2	59.048	82,3	9,9
Intermediari finanziari diversi da banche e Poste ¹	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

¹ 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 TUB¹⁸, 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		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2013)
Intermediari bancari e finanziari	61.765	100,0	68.220	100,0	10,5
Banche e Poste	53.745	87,0	59.048	86,6	9,9
Intermediari finanziari ex artt. 106 e 107 TUB ¹ , 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 ²	27	0,0	85	0,1	214,8

¹ 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.

² 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.

¹⁸ 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 professionisti¹⁹ 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 MEF²⁰.

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 finanziari²¹, 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 Amministrazione²².

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

²⁰ Sulle linee guida elaborate dal CNN si veda il Riquadro nel § 1.2.2.

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

²² Si veda il § 7.3 e il Riquadro nel § 4.4.

Tavola 2.4

Segnalazioni ricevute per categoria di professionisti e operatori non finanziari					
	2013		2014		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(variazione % rispetto al 2013)
Professionisti	1.985	100,0	2.390	100,0	20,4
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 ¹	18	0,9	13	0,5	-27,8
Operatori non finanziari	851	100,0	1.148	100,0	34,9
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 ²	51	6,0	48	4,2	-5,9

¹ La categoria comprende gli altri soggetti di cui agli artt. 12, comma 1, e 13, comma 1, d.lgs. 231/2007.² 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>				
Totale	37.321	49.075	67.047	64.601	71.758
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*)²³.

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.

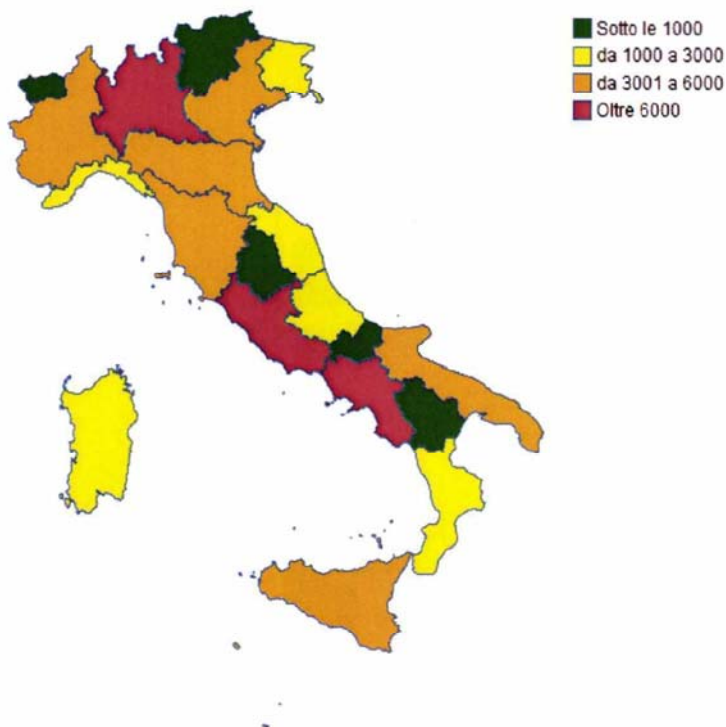
²³ Data la possibilità per il segnalante di evidenziare diverse operazioni sospette in ciascuna segnalazione, per convenzione l'origine delle segnalazioni viene fatta coincidere con il luogo di richiesta/esecuzione della prima operazione.

Tavola 2.6

Ripartizione delle segnalazioni ricevute in base alla regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata					
Regioni	2013		2014		(variazione % rispetto al 2013)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
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
Totale	64.601	100,0	71.758	100,0	11,1

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.

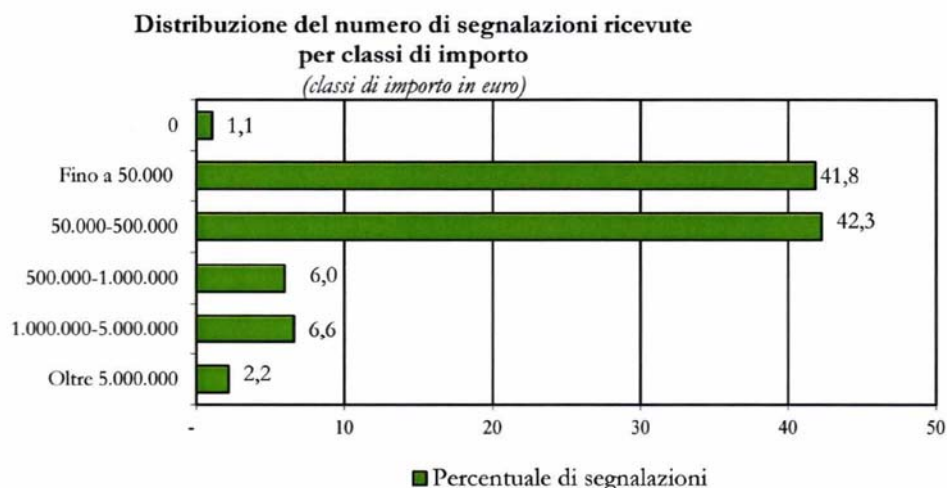
Va altresì rilevato che negli ultimi anni, anche a seguito dell'azione di sensibilizzazione da parte della UIF sulla qualità delle informazioni, si sono sviluppati meccanismi di autocorrezione da parte dei segnalanti, che hanno migliorato i propri processi di stima e quantificazione dell'operatività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

Oltre 30.000 segnalazioni (circa il 42,9% del totale) hanno riguardato operatività sospette di importo inferiore a 50.000 euro (cfr. *Figura 2.3*). La quota di segnalazioni con importi superiori a 500.000 euro è stata pari al 14,8% del totale. La distribuzione è analoga a quella rilevata nel 2013 (43,3% operatività sospette di importo inferiore a 50.000 euro; 14,1% quelle di importo superiore a 500.000 euro).

Figura 2.3



Tipologia e
importi medi delle
operazioni
segnalate

Con riguardo alla forma tecnica delle transazioni segnalate si conferma la prevalenza di operazioni in contante e di bonifici già rilevata negli anni precedenti. Su un totale di oltre 149.000 operazioni segnalate²⁴, circa 44.500 sono riferite all'uso di contante (29,9% del totale) e più di 46.000 riguardano bonifici (31% del totale; cfr. *Figura 2.4*).

Per quanto concerne gli importi, particolare rilevanza assumono i bonifici con controparte estera, il cui valore medio segnalato²⁵ è di 47.239 euro, rispetto ai bonifici nazionali, il cui importo medio è di 7.859 euro.

Con riferimento ai titoli di credito, il valore medio degli assegni circolari segnalati è pari a 16.277 euro, superiore alla media degli assegni bancari, pari a 6.365 euro.

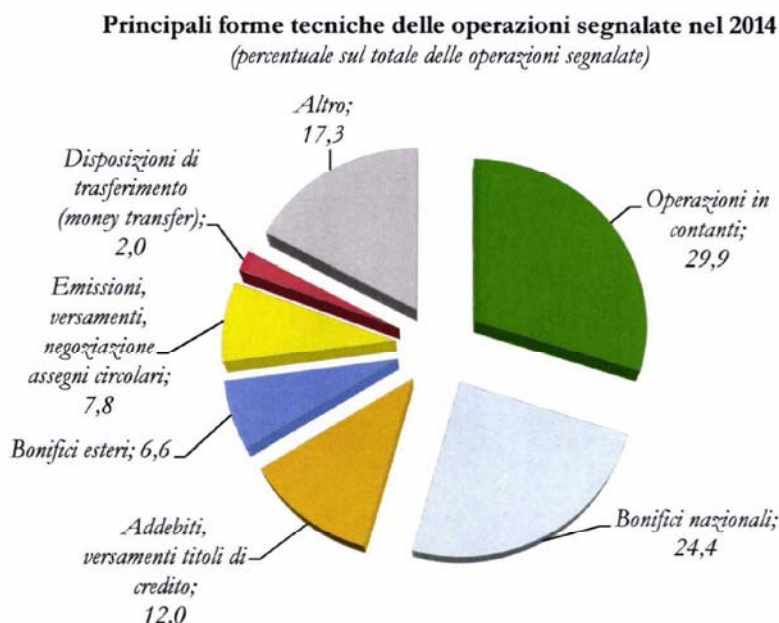
Relativamente limitato è invece l'importo dei trasferimenti di tipo "money transfer" segnalati, la cui media si attesta intorno ai 1.000 euro, coerentemente con le caratteristiche di questo tipo di attività.

Le operazioni in contante oggetto di segnalazione mostrano un importo medio pari a 2.751 euro.

²⁴ Il modello segnaletico non pone limiti al numero di operazioni sospette segnalabili; la normativa prevede, tuttavia, la possibilità per il segnalante di limitarsi a indicare in via semplificativa le operazioni più significative.

²⁵ Il valore medio indicato è calcolato considerando tutte le operazioni segnalate alla UIF come sospette, incluse quelle non eseguite.

Figura 2.4



Nelle segnalazioni provenienti dai notai si osserva che le casistiche più frequenti, in continuità con gli anni scorsi, riguardano la stipula di compravendite immobiliari e atti societari.

Le operazioni immobiliari segnalate si riferiscono prevalentemente a transazioni caratterizzate dal coinvolgimento di controparti con referenze giudiziarie pregiudizievoli o situate in paesi a fiscalità privilegiata. Le anomalie rilevate sono in genere connesse all'origine sospetta dei fondi utilizzati e a modalità atipiche nel pagamento o nella determinazione del corrispettivo. In materia societaria, oltre alla provenienza degli apporti, sono frequentemente segnalati sospetti legati alle modalità di acquisizione o cessione delle società, all'interposizione di possibili prestanome e all'inserimento nelle compagini aziendali di soggetti coinvolti in indagini.

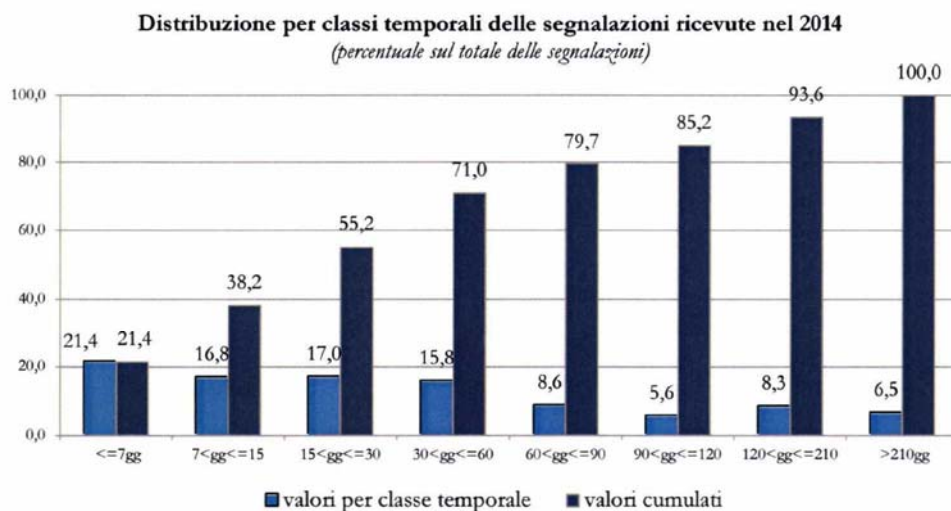
Migliora nel 2014 la tempestività di invio delle segnalazioni (cfr. Figura 2.5): il 55% delle segnalazioni è pervenuto entro un mese dall'esecuzione delle operazioni (44% nel 2013), il 71% entro i primi due mesi (65% nel 2013). Si riduce al 6,5% la quota di segnalazioni trasmesse oltre i sette mesi dalla data dell'operazione (9% nel 2013).

Tempi di inoltro

Operatori bancari e professionisti hanno inviato entro un mese dal compimento dell'operazione sospetta, rispettivamente, il 60% e il 70% delle segnalazioni.

Margini di miglioramento legati ai tempi di individuazione e comunicazione delle operazioni sospette persistono con riguardo ad altre categorie di soggetti. Gli operatori finanziari diversi da banche e Poste Italiane hanno inviato il 41% delle loro segnalazioni nei due mesi successivi alla data di esecuzione delle operazioni; nello stesso arco di tempo gli operatori non finanziari (diversi dai professionisti) ne hanno inviato il 43%. Per alcune categorie va tuttavia considerato che il tipo specifico di attività svolta può richiedere tempi più lunghi per la maturazione dei motivi di sospetto, che possono emergere anche nel corso dello svolgimento del rapporto.

Figura 2.5



2.3. La qualità della collaborazione attiva

Un'efficace collaborazione attiva presuppone non solo tempestività della comunicazione, ma anche qualità e completezza dell'informazione fornita. Allo scopo di migliorare il contributo del sistema, la UIF, oltre a fornire costante assistenza sull'utilizzo della piattaforma Infostat-UIF e sulle modalità di segnalazione, ha avviato già dal 2012 un programma di incontri con i principali segnalanti incentrati sulla ricorrenza di comportamenti segnaletici non conformi o non efficaci. Come riferito nel Rapporto annuale 2013, i risultati di tali confronti sono stati tangibili e hanno fatto rilevare un netto miglioramento della collaborazione attiva.

Si è quindi ritenuto opportuno raggiungere un numero più ampio di soggetti predisponendo – con le stesse metodologie utilizzate nella preparazione degli incontri – apposite schede di *feedback*. Nel 2014 si è avviata la distribuzione di tali schede, in via sperimentale, ai principali segnalanti della categoria banche e Poste, allo scopo di fornire un riscontro sull'attività segnaletica dell'anno precedente.

L'iniziativa, complementare rispetto all'informativa obbligatoria prevista dall'art. 48 del d.lgs. 231/2007 concernente le segnalazioni archiviate, ha lo scopo di migliorare la qualità e l'efficacia complessiva del sistema favorendo meccanismi di autovalutazione dei segnalanti, che potranno confrontare il rispettivo posizionamento con quello dei soggetti appartenenti alla medesima categoria e adottare misure mirate di perfezionamento dell'attività segnaletica.

Le schede forniscono alcuni indicatori che gli operatori devono considerare, sulla base della propria esperienza e operatività, per valutare il proprio comportamento rispetto alla categoria di appartenenza. Tali indicatori riguardano quattro aspetti cruciali dell'attività segnaletica: ampiezza della collaborazione, tempestività, capacità di intercettare operazioni a effettivo rischio di riciclaggio, capacità di rappresentare i sospetti in maniera adeguata ed efficace.

Schede di feedback

Le indicazioni fornite attraverso le schede di *feedback* non hanno carattere valutativo dell'attività di segnalazione. Esse, tuttavia, correlate alle specificità di ciascun operatore, possono fornire indicazioni utili al possibile miglioramento della collaborazione attiva. Gli indicatori presenti nella scheda sono articolati in quattro sezioni.

La prima (Sezione A – *Indicatori di quantità*) evidenzia la numerosità delle segnalazioni inviate dal segnalante nel periodo temporale considerato e la quota sul totale delle segnalazioni inviate dal gruppo di riferimento. Essa intende fornire all'intermediario i parametri per valutare la dimensione quantitativa della propria attività segnaletica, anche in rapporto a quella della classe di appartenenza.

La seconda (Sezione B – *Indicatori dei tempi di inoltro*) contiene la distribuzione percentuale delle segnalazioni per classi temporali²⁶ e il valore mediano dei tempi di inoltro delle segnalazioni. Tale indicatore misura un fattore essenziale della collaborazione attiva, la tempestività: attraverso di esso il segnalante può valutare la propria velocità di reazione al verificarsi degli elementi costitutivi del sospetto.

La terza (Sezione C – *Indicatori di rischio*) mira a definire la rilevanza delle segnalazioni considerando i seguenti elementi: il livello di rischio²⁷ attribuito dai segnalanti, la classe di *rating*²⁸ assegnata dalla UIF all'esito dell'analisi finanziaria e la presenza di interesse da parte degli Organi investigativi.

L'ultima (Sezione D – *Indicatori di strutturazione*) indica il grado di complessità delle segnalazioni in base alla numerosità dei soggetti e delle operazioni contenuti nelle SOS²⁹. Questa misura dà conto del livello di utilizzo, da parte degli intermediari, delle ampie potenzialità descrittive offerte dallo schema segnaletico: una segnalazione più ricca dal punto di vista informativo è molto spesso il frutto di una istruttoria accurata e maggiormente approfondita da parte dell'intermediario.

A seguito degli esiti positivi della sperimentazione condotta, le schede riferite al 2014 saranno inviate a un più ampio numero di destinatari.

Gli indicatori elaborati per i segnalanti, in particolare quelli relativi alla capacità diagnostica e rappresentativa, consentono anche – se considerati complessivamente – di descrivere in modo sintetico lo stato della collaborazione attiva in termini di “qualità” e “complessità” delle segnalazioni inviate.

Il livello di “qualità” è l'indice sintetico della rilevanza (o rischio) della segnalazione, calcolato sulla base dei giudizi espressi dagli analisti della UIF (*rating finale*) e dagli Organi investigativi. Il grado di “complessità” è direttamente legato al livello di strutturazione della segnalazione, dove un indicatore più alto corrisponde, in genere, a operatività ricostruite in modo più dettagliato e con maggior potenziale di utilità ai fini

²⁶ Le classi temporali sono distinte in cinque intervalli: non superiore a 30 giorni, fra 30 e 60, fra 60 e 90, fra 90 e 120, oltre i 120 giorni.

²⁷ Le classi di rischio sono distinte in “alta/medio-alta”, “media” e “bassa/medio-bassa”.

²⁸ Le classi di *rating* sono distinte in “alta/medio-alta”, “media”, “bassa/medio-bassa”, “nulla”. Sul *rating* si veda il § 3.3.

²⁹ Le classi di numerosità sono distinte in tre intervalli: 1 solo soggetto o operazione strutturati; da 2 a 5; oltre 5.

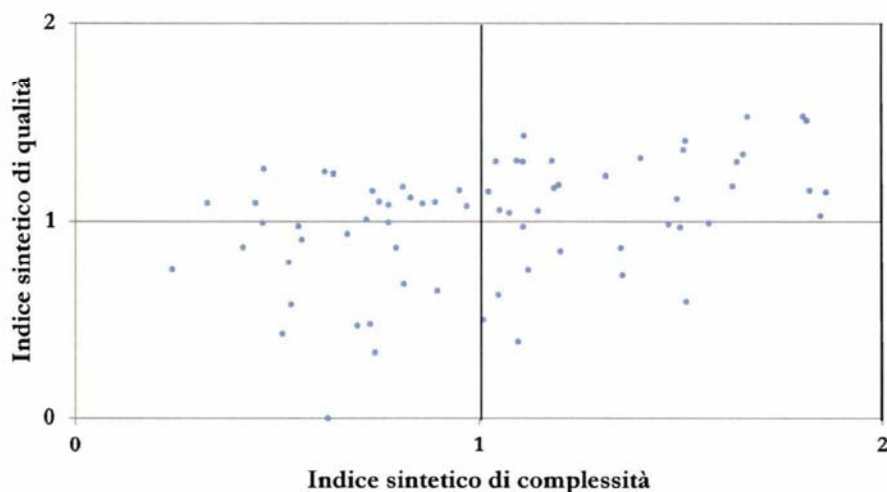
delle analisi e delle indagini. Tale capacità è di fondamentale importanza perché vi è il rischio che la trascuratezza nella descrizione dei comportamenti non consenta neanche di individuare elementi d'interesse ai fini dell'analisi.

Entrambi gli indici sono espressi in rapporto ai valori medi della categoria di appartenenza del singolo segnalante.

La metodologia, applicata in via sperimentale ai dati delle segnalazioni pervenute nel 2013 e nel 2014 dalla categoria "Banche e Poste", ha permesso di suddividere i segnalanti di tale categoria in quattro classi in base ai differenti livelli di qualità/complessità delle segnalazioni inviate (cfr. *Figura 2.6*).

Figura 2.6

Grafico a dispersione in base agli indici di qualità/complessità dei segnalanti della categoria "Banche e Poste" che hanno inviato nel 2014 più di 100 segnalazioni



La *Figura 2.6* mostra il posizionamento in termini di qualità/complessità della collaborazione attiva dei segnalanti appartenenti alla categoria "Banche e Poste" che hanno inviato, nel corso del 2014, più di 100 segnalazioni. Si tratta di 69 intermediari.

Tra questi, 25 (pari al 36,2% del totale) hanno inviato segnalazioni rispondenti a un buon livello relativo sia di qualità sia di complessità.

Gli intermediari che hanno inviato segnalazioni meno strutturate ma di buona qualità relativa sono 15 (pari al 21,7%); al contrario, 12 (il 17,4% del totale) hanno inviato segnalazioni dotate di un buon livello di strutturazione ma di qualità non elevata.

I segnalanti che hanno inviato segnalazioni considerate di qualità e strutturazione inferiore sono 17 (24,6% del totale). I risultati di questo segmento saranno sottoposti a specifiche analisi, anche allo scopo di predisporre gli appropriati interventi correttivi.

Rispetto ai risultati registrati nel 2013, alcuni tra i maggiori segnalanti bancari hanno migliorato la propria posizione all'interno di questa classificazione, affinando l'aspetto qualitativo e/o il grado di complessità delle proprie segnalazioni, anche grazie al confronto e all'azione di monitoraggio svolta dalla UIF.

Ulteriore iniziativa volta a incrementare l'adeguatezza della collaborazione attiva è rappresentata dall'ampliamento dei già numerosi controlli effettuati in fase di acquisizione sulla coerenza e correttezza delle segnalazioni. A tal fine sono in fase di revisione finale ulteriori modalità di verifica sulla generalità delle segnalazioni, mentre alcuni controlli specifici saranno avviati, d'intesa con l'Ordine di riferimento, su quelle trasmesse dai professionisti.

Nuovi controlli
RADAR

2.4. Le comunicazioni nei casi di impossibilità di "adeguata verifica"

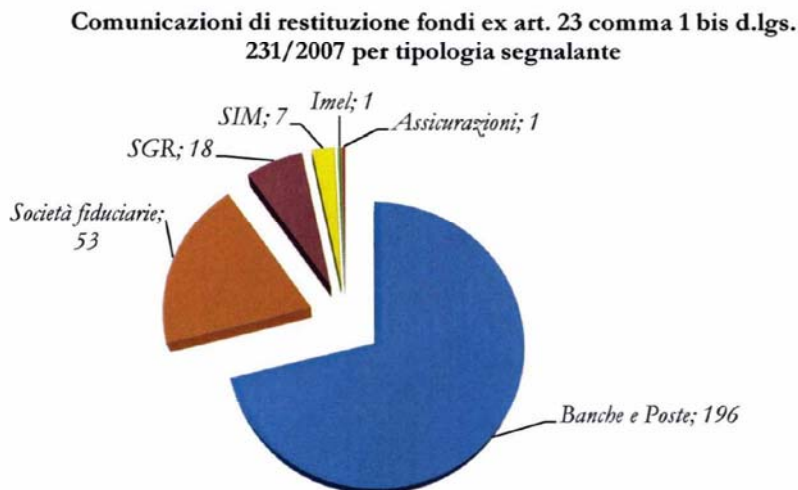
La UIF riceve, a partire dal mese di marzo del 2014, le comunicazioni sulle operazioni di restituzione dei fondi effettuate dagli intermediari nei casi di impossibilità di completare l'adeguata verifica della clientela ai sensi dell'art. 23 comma 1 bis del d.lgs. 231/2007 e delle relative disposizioni di attuazione³⁰.

Nel 2014 sono pervenute alla UIF 276 comunicazioni di operazioni di restituzione per un importo complessivo di circa 19 milioni di euro³¹. Di queste (cfr. *Figura 2.7*), la maggior parte sono state trasmesse da banche e Poste (71% circa), seguite da società fiduciarie di cui alla l. 1966/1939 (19,2%) e da SGR (6,5%).

Dati sulle
restituzioni

Quanto ai rapporti bancari segnalati, 171 comunicazioni (pari al 62%) hanno avuto a oggetto disponibilità finanziarie giacenti su conti correnti, 53 sono riferite ad amministrazioni fiduciarie di beni, 12 a dossier titoli, 1 a polizze vita e 1 a strumenti di moneta elettronica. Le restanti 38 segnalazioni hanno riguardato rapporti classificati nella categoria "altro".

Figura 2.7



³⁰ Sugli aspetti normativi si veda il § 1.2.2.

³¹ Il valore corrisponde alla sommatoria degli importi relativi alle operazioni oggetto di restituzione.

L'elevato numero di comunicazioni rese dalle società fiduciarie è da ricondurre a operazioni di reintestazione di quote di società a responsabilità limitata, effettuate attraverso atto notarile o a seguito di procedimento di volontaria giurisdizione, nelle quali è emersa l'impossibilità di completare l'adeguata verifica del fiduciante che aveva conferito mandato per l'originaria intestazione.

Le restituzioni risultano effettuate in 256 casi verso operatori ubicati in comuni italiani (in prevalenza Milano, Roma, Trento) e in 20 casi verso istituti bancari aventi sede in Stati esteri (di cui 6 in Svizzera).

Le comunicazioni in materia di impossibilità di completare l'adeguata verifica e conseguente restituzione dei fondi concorrono ad arricchire il patrimonio conoscitivo disponibile alla UIF per i propri fini istituzionali e potranno formare oggetto di ulteriori approfondimenti per la valutazione di altre iniziative dell'Unità.

3. L'ANALISI OPERATIVA

La UIF analizza sotto il profilo finanziario le segnalazioni di operazioni sospette inviate dai soggetti obbligati e le trasmette al NSPV e alla DIA corredate da una relazione tecnica che compendia le risultanze degli approfondimenti effettuati.

L'analisi finanziaria svolta dalla UIF consiste in una serie di attività di arricchimento informativo tese ad ampliare l'originario contesto segnalato, identificare soggetti e legami oggettivi, ricostruire i flussi finanziari sottostanti all'operatività descritta, individuando operazioni e contesti riconducibili a finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Il patrimonio conoscitivo che deriva dall'attività di selezione e approfondimento finanziario delle segnalazioni consente all'Unità anche di classificare le operazioni sospette, individuare e definire tipologie e schemi di comportamento anomalo da diffondere ai soggetti obbligati³².

L'impegno costante della UIF nell'affinamento del processo di analisi e nel progressivo arricchimento delle fonti informative a disposizione rafforza, in linea con gli *standard* internazionali, la selettività dell'azione istituzionale, con positive ricadute sull'efficacia della disseminazione dei risultati agli Organi investigativi.

3.1. I dati

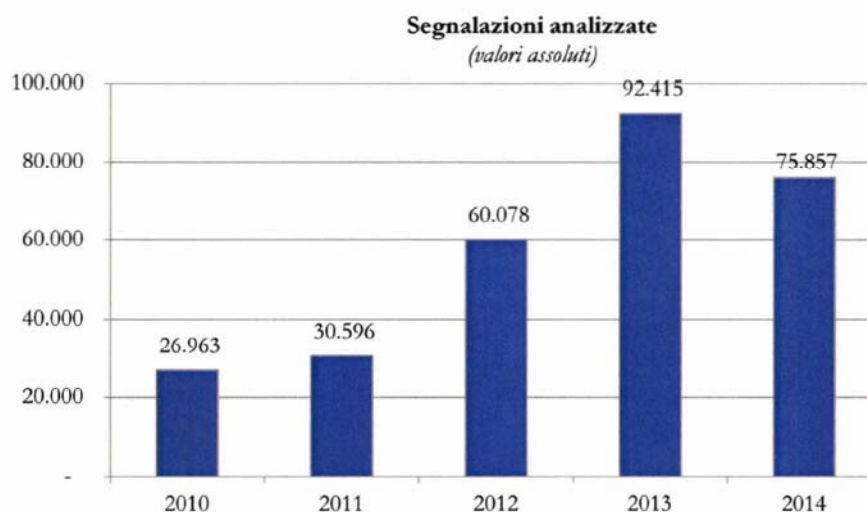
Nel corso dell'anno sono state analizzate e trasmesse agli Organi investigativi 75.857 segnalazioni di operazioni sospette (cfr. *Tavola e Figura 3.1*), con una riduzione del 18% circa rispetto al 2013, anno nel quale erano state analizzate oltre 92.400 SOS all'esito di un'azione straordinaria volta a conseguire un consistente assorbimento dello *stock* in lavorazione.

Tavola 3.1

Segnalazioni analizzate dalla UIF					
	2010	2011	2012	2013	2014
Valori assoluti	26.963	30.596	60.078	92.415	75.857
<i>Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente</i>	<i>43,1</i>	<i>13,5</i>	<i>96,4</i>	<i>53,8</i>	<i>-17,9</i>

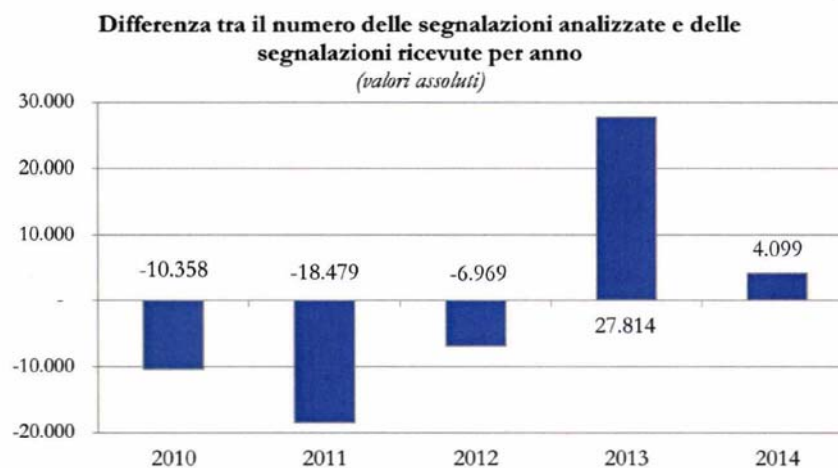
³² Si veda il § 4.4.

Figura 3.1



L'azione volta ad accelerare il trattamento delle informazioni è proseguita anche nel 2014. La differenza tra il numero di segnalazioni analizzate dalla UIF e il numero di quelle pervenute, pari a 71.758 unità, continua a presentare un saldo positivo pari, nel periodo in esame, a oltre 4.000 SOS (cfr. Figura 3.2).

Figura 3.2



Lo *stock* di segnalazioni in attesa di trattazione alla fine del 2014 ammonta a circa 9.800 unità, valore questo che, in presenza di un flusso mensile in ingresso pari a circa 6.000 segnalazioni, può considerarsi pressoché fisiologico.

Tali risultati sono stati conseguiti grazie al continuo affinamento dei processi lavorativi che, per un verso, hanno potuto beneficiare di una maggiore disponibilità di fonti informative e, per l'altro, sono stati rafforzati attraverso una più razionale organizzazione delle risorse e un più efficace utilizzo dei supporti tecnologici ideati e messi a punto negli anni precedenti (cfr. § 3.2).

3.2. Il processo di analisi

In conformità degli *standard* internazionali, il processo di analisi finanziaria si articola in una serie di attività volte a selezionare le segnalazioni di operazioni sospette ritenute fondate e per questo meritevoli di approfondimento, valutarne l'effettivo grado di rischio e definirne il trattamento con il ricorso a una pluralità di fonti informative.

L'attività di analisi si avvale del sistema informatizzato di raccolta e gestione delle segnalazioni denominato RADAR che supporta, tra l'altro, il processo di classificazione delle segnalazioni individuando quelle a più alto livello di rischio, da trattare con priorità, e rendendo immediatamente disponibili le informazioni necessarie per l'esame finanziario.

Con l'acquisizione della segnalazione nel sistema attraverso il portale telematico prende avvio la prima fase di arricchimento automatico, che permette di incrociare i dati strutturati della segnalazione con il patrimonio conoscitivo già disponibile negli archivi della UIF.

Le informazioni così acquisite concorrono a determinare un indicatore di rischio (*rating*) elaborato dal sistema sulla base di un algoritmo strutturato su variabili prevalentemente quantitative, quali ad esempio il numero di segnalazioni già pervenute a carico del medesimo nominativo, l'esistenza di provvedimenti giudiziari, l'importo delle operazioni sospette, il livello di rischio indicato dal segnalante.

L'assegnazione di un *rating automatico* da parte del sistema a ciascuna segnalazione, articolato su una scala di cinque livelli, consente di rafforzare il carattere selettivo dell'attività di analisi della UIF. Il *rating automatico* si affianca alla classe di rischio definita dal segnalante, articolata anch'essa sullo stesso numero di livelli, e può essere corretto nel corso del processo di analisi finanziaria³³.

A partire dall'ottobre 2014 il processo di analisi è stato integrato da un meccanismo di selezione preventiva dei casi che presentano collegamenti con paesi esteri, con l'obiettivo di attivare, in modo rapido e mirato, il canale della collaborazione internazionale in ambito FIU.NET (richieste "*known/unknown*")³⁴. La richiesta sistematica di notizie alle FIU dei paesi europei interessati rappresenta una fonte informativa stabile e preziosa che consente di integrare ulteriormente, fin dall'inizio del processo, il quadro conoscitivo, con sostanziali benefici in termini di selettività e tempestività dell'analisi, oltre che di qualificazione del prodotto finale destinato agli Organi investigativi. Coerentemente con l'approccio basato sul rischio e nella prospettiva di contenere il numero di richieste da inoltrare, in tale fase vengono selezionati solo soggetti e contesti che esprimano una potenziale rilevanza sotto il profilo del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo.

³³ Sul punto si veda più ampiamente il § 3.3.

³⁴ Per maggiori dettagli si veda il § 8.1.3.

Per sfruttare ulteriormente le potenzialità della collaborazione internazionale nel marzo 2015 la UIF ha aderito a un programma di scambio multilaterale di dati in ambito FIU.NET (*matching* FIU.NET).

Revisione
organizzativa

L'impegno costante dell'Unità nel migliorare i processi di lavoro in termini di arricchimento delle fonti informative, ottimizzazione degli strumenti tecnologici e orientamento verso una specializzazione dei percorsi di analisi ha condotto, nella seconda metà del 2014, a un riassetto della struttura organizzativa della UIF, con l'obiettivo di rafforzare l'azione istituzionale attraverso un'articolazione interna più coerente con le funzioni esercitate nell'attuale scenario³⁵. Sotto il profilo del processo di analisi, il riassetto interno ha avuto l'obiettivo di orientare la specializzazione della funzione non più solo con riferimento alle categorie di soggetti segnalanti ma tenendo conto anche della tipologia di rischio propria di specifiche classi di segnalazioni. In tale contesto è stata istituita una nuova struttura operativa di base (Divisione "Gestione delle informazioni"), alla quale sono stati assegnati, tra l'altro, compiti di analisi sulle segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo e di proliferazione delle armi di distruzione di massa, nonché sulle segnalazioni provenienti da *money transfer*.

Effetti sulle
metodologie di
analisi

La più efficiente allocazione delle funzioni di analisi finanziaria si è accompagnata al potenziamento delle metodologie di analisi aggregata delle segnalazioni di operazioni sospette. Tali metodologie trovano applicazione estesa nei contesti complessi, dai quali è possibile far emergere fenomeni e schemi operativi ricorrenti, territorialmente localizzati e una significativa rete di relazioni tra le controparti. Esse consentono di esaminare segnalazioni che presentano caratteristiche di complementarità sotto il profilo finanziario non più come eventi isolati ma in modo integrato, a condizione che sia possibile individuare denominatori comuni che ne consentano l'aggregazione.

Tale approccio valorizza la funzione centrale svolta dalla UIF – in termini sia di raccolta sia di analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette e dei dati aggregati – nella filiera dell'antiriciclaggio nazionale e si avvale, ove utile, dell'interlocuzione con la rete estera, che l'Unità ha progressivamente potenziato nel corso del 2014. I criteri di analisi sviluppati nel corso dell'anno tendono a far emergere legami non evidenti tra diversi contesti e a descrivere con maggior chiarezza non soltanto il perimetro operativo nel quale sviluppare gli approfondimenti, ma anche l'insieme dei soggetti che risultano collegati da un'operatività comune, a vantaggio della maggior efficacia dell'analisi e con l'effetto di porre in luce fenomeni che resterebbero, diversamente, inespressi o sottostimati. Ai guadagni di efficacia si accompagna una maggior rapidità di trattamento delle segnalazioni con approfondimenti significativi e integrati, che vengono trasmesse agli Organi investigativi con tempi medi sempre più contenuti.

³⁵ Sulla riforma organizzativa della UIF si veda più ampiamente il § 9.1.

Caratteristiche dell'analisi sul finanziamento del terrorismo

Nel corso del 2014 sono pervenute alla UIF 93 segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo (131 nel 2013³⁶), la maggior parte delle quali (oltre il 90%) trasmesse da intermediari bancari e finanziari.

Il flusso in entrata è in calo da cinque anni consecutivi, sostanzialmente per effetto della progressiva contrazione delle segnalazioni originate dal meccanismo delle *black-list* del terrorismo internazionale³⁷, talvolta viziato da casi di omonimia. Il primo trimestre 2015, tuttavia, manifesta una significativa inversione di tendenza (74 segnalazioni, oltre il triplo rispetto allo stesso periodo del 2014), conseguenza di un'accresciuta sensibilità nei confronti del fenomeno indotta dall'inasprimento dello scenario internazionale.

Nell'ultimo quinquennio (2010-2014) l'Unità ha ricevuto complessivamente 822 segnalazioni di finanziamento del terrorismo; nel medesimo periodo ha analizzato 854 segnalazioni³⁸, archiviandone in media circa il 30%.

La qualificazione del sospetto in termini di finanziamento del terrorismo è rimessa all'autonomo apprezzamento dei soggetti obbligati, trovando espressione in un apposito attributo di classificazione della segnalazione.

Il numero contenuto di segnalazioni di finanziamento del terrorismo (0,1% del totale) discende, tra l'altro, dalla circostanza che il fenomeno è difficilmente identificabile e distinguibile da quello del riciclaggio, rispetto al quale può presentare elementi di sovrapposizione. I soggetti obbligati, inoltre, anche in presenza di connotati di rischio potenzialmente sintomatici di finanziamento del terrorismo, laddove non abbiano maturato un'ipotesi di sospetto chiara e definitiva, tendono a privilegiare la scelta della categoria più generale del riciclaggio. In diversi casi, soggetti di cui sono emersi collegamenti con reti terroristiche erano stati segnalati per operazioni sospette di riciclaggio.

La UIF dedica notevole attenzione alle segnalazioni di finanziamento del terrorismo, specie nell'attuale contesto in cui la minaccia si è palesata in modo grave ed è al centro dell'attenzione nelle diverse sedi della cooperazione internazionale. L'Unità partecipa, nell'ambito della Coalizione internazionale per il contrasto all'ISIL, al *Working group* incaricato di definire gli interventi sul piano finanziario.

L'analisi delle segnalazioni di finanziamento del terrorismo può presentare profili operativi di particolare interesse e complessità, coniugando gli aspetti finanziari con quelli soggettivi e territoriali. Anche in assenza di anomalie rilevanti esse possono far emergere collegamenti tra individui e snodi operativi potenzialmente ricollegabili a organizzazioni illecite o comunque a centri di raccolta e trasmissione di fondi destinati al terrorismo. In alcuni casi i risultati delle analisi hanno consentito di isolare singoli contesti da sottoporre all'attenzione delle altre FIU nelle competenti sedi internazionali.

In tale ambito, l'analisi delle singole segnalazioni è ora integrata da analisi periodiche – anche in forma aggregata – delle segnalazioni complessivamente ricevute potenzialmente associabili a fenomeni di finanziamento del terrorismo, in relazione alle caratteristiche geo-spaziali, operative e soggettive dei fatti rappresentati; alla luce dei

³⁶ Si veda la *Tavola 2.5* nel § 2.2.

³⁷ Si veda il § 7.2.2.

³⁸ Nel numero delle SOS analizzate sono comprese anche segnalazioni pervenute nel periodo antecedente.

risultati, la UIF procede a eventuali riclassificazioni delle segnalazioni e a riesami dei relativi contesti.

Sul fronte della collaborazione esterna, l'azione dell'Unità è volta a intensificare lo scambio delle informazioni con le autorità nazionali e con la rete delle FIU estere, di assoluta valenza strategica in considerazione della rilevanza degli aspetti soggettivi e della naturale proiezione internazionale del fenomeno.

Le segnalazioni di finanziamento del terrorismo possono essere principalmente ricondotte a tre tipologie ricorrenti, che traggono origine dagli appositi "indicatori di anomalia" proposti dalla UIF e pubblicati dalla Banca d'Italia nel 2010.

La prima tipologia di segnalazioni, che copre oltre un terzo del totale, riguarda le SOS originate da operazioni, ovvero da tentativi di esecuzione di operazioni o di apertura di rapporti da parte di nominativi designati in liste pubbliche del terrorismo internazionale (UE, ONU, OFAC), o che comunque risultano coinvolti in vicende di terrorismo, ad esempio in base a notizie di stampa. La segnalazione in questi casi deriva generalmente da controlli automatici attivati dagli intermediari in fase di esecuzione di operazioni o di accensione di rapporti finanziari da parte di potenziali clienti, ovvero dai monitoraggi periodici svolti sui clienti e sulle loro controparti finanziarie. In presenza di riscontri anagrafici positivi i soggetti obbligati inviano una segnalazione di operazioni sospette anche ove si tratti di movimentazioni finanziarie scarsamente rilevanti o comunque giustificabili. Sono frequenti i casi di apparenti omonimie.

La seconda tipologia, numericamente più contenuta (poco meno del 10%), concerne le segnalazioni scaturite da anomalie finanziarie rilevate su rapporti intestati a organizzazioni senza scopo di lucro, di matrice religiosa e/o caritatevole (centri culturali islamici, associazioni, fondazioni, Onlus, etc.). Le fattispecie più diffuse riguardano versamenti di contante, valutati come anomali per importi e/o frequenza, ma rilevano anche operazioni con l'estero (bonifici in entrata o in uscita da/verso paesi a rischio), non coerenti con la movimentazione ordinaria dei rapporti o con lo scopo dichiarato dell'associazione.

La terza tipologia ricomprende tutte le altre segnalazioni, originate da anomalie finanziarie di vario genere associate a fattori di rischio specifici, generalmente riconducibili alla presenza di un paese a rischio di terrorismo quale luogo di origine della clientela e/o delle relative controparti. Tra le fattispecie più ricorrenti si rilevano l'uso anomalo del contante, i frazionamenti di operazioni, i trasferimenti inattesi attraverso paesi esteri diversi da quelli di origine, anche tramite "triangolazioni".

Le segnalazioni dei *Money transfer*

Le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dai *money transfer* presentano contenuti e articolazioni ricorrenti, riflesso anche delle peculiarità del settore, in termini sia di operatività, sia di struttura distributiva.

Il rapporto che si instaura con la clientela, rispetto a quanto avviene per altri operatori finanziari, è di carattere occasionale. L'adeguata verifica si sostanzia in una mera acquisizione dei documenti di identificazione del cliente al momento dell'operazione; il profilo soggettivo ed economico del cliente pertanto non è oggetto di conoscenza approfondita da parte del segnalante.

L'organizzazione degli intermediari *money transfer* è in genere basata su una struttura centrale, cui è demandata la gestione del circuito e di tutte le attività di *back office*, di supporto e di controllo (inclusi gli adempimenti antiriciclaggio), e su una rete distributiva vasta ed estremamente parcellizzata di operatori dislocati sul territorio (sub-agenti).

A motivo di tali peculiarità organizzative e di prodotto, le segnalazioni dei *money transfer*, salvo rare eccezioni, traggono origine quasi esclusivamente dalle strutture centrali degli operatori, in esito ad attività periodiche di analisi o controllo sulle transazioni, ovvero su evidenze "statistico-oggettive", individuate in base a parametri predefiniti.

Tali parametri, in coerenza con gli indicatori di anomalia in materia, mirano a intercettare alcune casistiche tra cui: le ricorrenze dei medesimi esecutori (*sender*) o beneficiari (*receiver*) dei trasferimenti, anche in base a soglie interne di rilevanza (numero e importo delle operazioni in un determinato intervallo temporale); frazionamenti di operazioni fra più soggetti, preordinati a eludere i limiti di legge; triangolazioni di operazioni tra clienti; localizzazioni inattese dei trasferimenti, ad esempio rispetto al luogo di origine/residenza del cliente, o per la limitata distanza tra l'agenzia del mittente e quella del destinatario dei fondi.

La singola segnalazione può risultare di contenuto informativo marginale per l'importo e per le evidenze soggettive, ovvero carente di elementi qualificanti in termini di ricostruzione dei flussi finanziari complessivi tra i diversi paesi.

Per questi motivi eventuali collegamenti tra gli elementi soggettivi e oggettivi delle singole segnalazioni (ad es.: stessi *sender/receiver*, sub-agenti, anche con riferimento a circuiti diversi, collegamenti tra i flussi aventi la medesima origine o destinazione territoriale) possono essere individuati esclusivamente mediante l'applicazione di un'analisi aggregata delle anomalie segnalate.

L'Unità sta sviluppando una nuova metodologia di analisi in questa direzione, consapevole che l'attività di *money transfer*, in ragione delle peculiari caratteristiche operative e organizzative che la connotano, mostra una accentuata vulnerabilità, oltre che ai rischi di riciclaggio, anche ai rischi di finanziamento del terrorismo.

3.3. La valutazione del rischio

La valutazione del rischio di ciascuna segnalazione rappresenta una sintesi di molteplici fattori: uno dei più rilevanti è la componente messa in evidenza dai soggetti

Classe di rischio
indicata dal
segnalante

obbligati, che devono fornire, per ciascuna segnalazione di operazioni sospette, un giudizio sul rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato all'operatività segnalata, espresso su una scala di cinque valori secondo il proprio prudente apprezzamento, tenendo conto anche dei criteri di cui all'art. 20 del d.lgs. 231/2007.

Il livello di rischio assegnato dal segnalante, insieme ad altri elementi interni ed esterni, concorre a determinare la classe di *rating automatico* attribuito dal sistema RADAR alla segnalazione, ancorché le due valutazioni restino distinte nello schema segnaletico.

Rating
automatico

Il *rating automatico* rappresenta un primo giudizio sul livello di rischio dell'operatività segnalata e può ovviamente discostarsi dal profilo di rischio fornito dal segnalante.

Il calcolo del *rating* dipende dalla corretta e completa compilazione dello schema segnaletico da parte dei soggetti obbligati. Per quanto sofisticato, esso non è tuttavia in grado di dar conto di altri eventuali elementi di rischio, di natura tipicamente qualitativa, che possono risultare invece determinanti per il giudizio dell'analista.

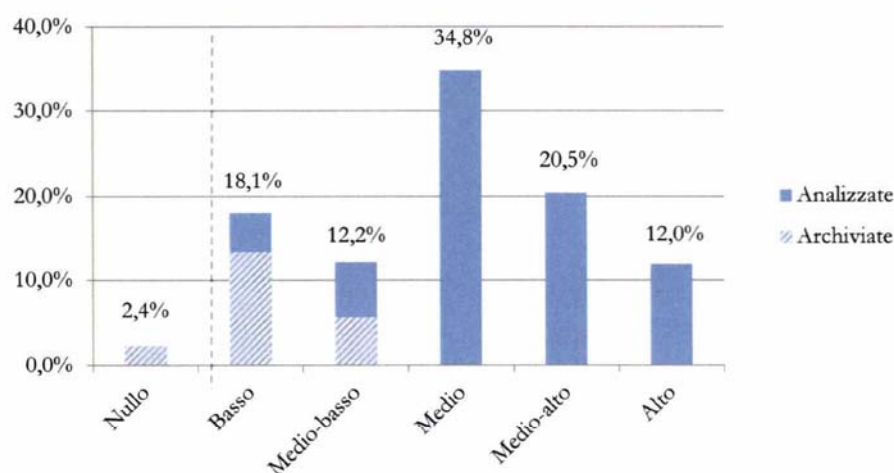
Rating finale
della UIF

Per tale ragione, il *rating automatico* è un indicatore intermedio che, al termine dell'analisi finanziaria, può essere confermato oppure modificato dall'analista, in considerazione del complesso degli elementi informativi acquisiti, dando così luogo al *rating finale* che viene associato alla segnalazione e trasmesso agli Organi investigativi.

Un'appropriata valutazione del rischio delle segnalazioni di operazioni sospette è funzionale non solo all'attività della UIF ma anche a quella degli Organi investigativi i quali, nel valutare la rilevanza investigativa delle segnalazioni, possono utilmente tenere in considerazione sia il livello di rischio attribuito dal segnalante sia il *rating finale* risultante dall'analisi condotta dall'Unità.

Figura 3.3

Segnalazioni analizzate nel 2014: distribuzione per *rating finale*
(valori percentuali)



Nel corso del 2014, al termine del processo di acquisizione e lavorazione delle segnalazioni di operazioni sospette, il 32,5% delle SOS analizzate dall'Unità è stato considerato a rischio elevato (*rating* alto e medio-alto), il 34,8% a rischio medio (*rating* medio), il 32,7% a rischio minore (*rating* nullo³⁹, basso e medio-basso; cfr. *Figura 3.3*).

Dal confronto fra il livello di rischio indicato dal segnalante e il *rating finale* assegnato dalla UIF dopo l'analisi finanziaria emerge una convergenza tra le valutazioni per oltre il 70% delle segnalazioni analizzate nel 2014⁴⁰ (cfr. *Tavola 3.3*). In dettaglio, per il 20% delle segnalazioni il *rating finale* ha confermato un livello di rischio contenuto, per il 51,4% un livello di rischio medio o elevato.

Rispetto ai dati del 2013 la convergenza di valutazione di rischio tra la UIF e i soggetti obbligati è notevolmente aumentata. Si è infatti sostanzialmente dimezzata nel 2014 la percentuale di segnalazioni valutate dal segnalante con rischio medio, medio-alto e alto e giudicate poi dalla UIF a *rating* basso e medio-basso (si è passati dal 25,5% al 12,7%). È invece aumentata – sia pure in maniera contenuta – la percentuale di segnalazioni valutate a rischio basso e medio-basso dal segnalante e poi contrassegnate dalla UIF con un *rating* medio, medio-alto e alto (dal 10,3% al 15,9%).

Tali differenze riflettono i diversi elementi che concorrono alle rispettive valutazioni del rischio che, nel caso dei segnalanti, possono dipendere da caratteristiche proprie dei soggetti obbligati (dimensione, organizzazione e procedure interne, capacità diagnostica, sistema dei controlli, formazione del personale, etc.).

Tavola 3.3

Confronto per ciascuna segnalazione analizzata tra rischio indicato dal segnalante e *rating finale* della UIF

(composizione percentuale)

		Rischio indicato dal segnalante		Totale
		Basso e medio-basso	Medio, medio-alto e alto	
<i>Rating</i> UIF	Basso e medio-basso	20,0 (25,1)	12,7 (25,5)	32,7
	Medio, medio-alto e alto	15,9 (10,3)	51,4 (39,1)	67,3
Totale		35,9	64,1	100,0

Nota 1: nelle caselle in celeste sono evidenziate le percentuali di segnalazioni per le quali si registra corrispondenza tra *rating finale* attribuito dalla UIF e classe di rischio indicata dal segnalante.

Nota 2: i numeri tra parentesi riportano le quote corrispondenti riferite al 2013.

³⁹ Le segnalazioni con basso livello di rischio vengono di norma archiviate dalla UIF: si veda più ampiamente il § 3.5. La presenza di una piccola quota di segnalazioni con livello di rischio nullo deriva dal sistema precedente di archiviazione.

⁴⁰ Nel 2013 la percentuale di convergenza è stata pari al 64,2%.

3.4. La metodologia

Il processo di analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette prende avvio con l'analisi di "primo livello", alla quale sono sottoposte tutte le segnalazioni pervenute, con lo scopo di valutarne l'effettivo grado di rischio e definire il trattamento più appropriato.

In questa fase del processo, sulla base delle informazioni acquisite sia in sede di arricchimento automatico sia da altri fonti, in prevalenza consultabili *online*, viene valutata la fondatezza del sospetto di riciclaggio e la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti. Viene, inoltre, verificata l'adeguatezza del *rating automatico* assegnato dal sistema, che può essere confermato o modificato.

La segnalazione viene associata a una relazione semplificata al ricorrere di una serie di presupposti: la descrizione dell'operatività e i motivi del sospetto risultano esaustivi; il sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo appare fondato e riconducibile a una fenomenologia nota sulla base delle informazioni disponibili ovvero non è possibile procedere a ulteriori approfondimenti. Al termine dell'analisi "di primo livello", l'analista può confermare, ridurre o innalzare il *rating automatico* assegnato dal sistema, che diventerà il *rating finale* con il quale la segnalazione sarà trasmessa agli Organi investigativi.

Diversamente, qualora sia opportuno procedere a ulteriori approfondimenti per la complessità del contesto segnalato ovvero per acquisire le informazioni necessarie a concluderne la valutazione, la segnalazione viene sottoposta a un'analisi "di secondo livello", che si conclude con la stesura di una relazione dal contenuto articolato che compendia le risultanze degli approfondimenti eseguiti. Nell'ambito dell'analisi "di secondo livello" il relatore può contattare sia il segnalante, sia gli altri soggetti obbligati, per acquisire tutte le informazioni utili a ricostruire il percorso finanziario; può consultare l'Archivio dei rapporti finanziari, al fine di identificare gli intermediari presso i quali i soggetti segnalati intrattengono rapporti; da gennaio 2015, può accedere all'Anagrafe tributaria; può interessare FIU estere, qualora l'operatività presenti collegamenti *cross-border*. Al termine di questa fase, alla luce degli elementi acquisiti, si procede alla definizione del *rating finale* della segnalazione prima dell'invio agli Organi investigativi.

Per le caratteristiche che la contraddistinguono, l'analisi "di secondo livello" riguarda di norma segnalazioni a elevato margine di rischio o comunque relative a operatività complesse, non immediatamente riconducibili a fenomeni o schemi già identificati dalla UIF.

Strategie di
sviluppo della
capacità di analisi
operativa

La prevista realizzazione di un *datawarehouse* dell'Unità, nel quale saranno resi disponibili tutti i dati impiegati dalla UIF di fonte sia interna sia esterna, consentirà di affinare e snellire ulteriormente i metodi di lavoro attraverso un più efficace e integrato sfruttamento del patrimonio informativo, con ricadute positive su tutte le fasi del processo di analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette.

Il *datawarehouse* favorirà anche l'elaborazione delle informazioni in forma massiva, e quindi la realizzazione di attività volte a individuare e analizzare fenomeni di possibile interesse. Le rielaborazioni potranno essere modulate sulla base di obiettivi e di esigenze predefiniti, nonché impiegate a supporto dell'intera gamma delle attività istituzionali della UIF (ispezioni, analisi strategica, definizione di modelli e schemi comportamentali,

scambi informativi con l'Autorità giudiziaria, con FIU estere, con le Autorità di vigilanza di settore).

Allo scopo di gestire la maggiore complessità e articolazione delle informazioni raccolte attraverso il *datawarehouse* è previsto il ricorso a tecniche e strumenti di *visual analysis* – per la rappresentazione di relazioni non evidenti – e di metodologie di *text mining*. Il sistema sarà poi completato con modalità di rappresentazione delle informazioni sotto forma di “grafo” di rete, ispirata ai modelli delle reti sociali (*link analysis* o *social network analysis*).

3.5. Le archiviazioni

La UIF archivia le segnalazioni che ritiene infondate, mantenendone evidenza per dieci anni, secondo procedure che ne consentano la consultazione agli Organi investigativi. L'avvenuta archiviazione della segnalazione è comunicata dalla UIF al segnalante direttamente, ovvero tramite gli ordini professionali.

Il processo di archiviazione riveste una notevole importanza nella trattazione delle segnalazioni di operazioni sospette perché è – unitamente al *rating* – il principale strumento di selezione delle informazioni verso cui indirizzare gli approfondimenti investigativi. Sulla necessità di accrescere la selettività nel sistema delle sospette gli organismi internazionali hanno più volte richiamato l'attenzione.

Nel corso del 2014 sono state archiviate 16.263 segnalazioni di operazioni sospette, pari al 21,4% del totale delle segnalazioni analizzate (cfr. *Tavola 3.4*), raddoppiando sostanzialmente il dato dell'anno precedente.

Tavola 3.4

Segnalazioni archiviate dalla UIF					
	2010	2011	2012	2013	2014
SOS analizzate	26.963	30.596	60.078	92.415	75.857
SOS archiviate	3.560	1.271	3.271	7.494	16.263
<i>percentuale di segnalazioni archiviate sul totale delle analizzate</i>	<i>13,2</i>	<i>4,2</i>	<i>5,4</i>	<i>8,1</i>	<i>21,4</i>

Tale aumento trae origine principalmente dall'introduzione di nuovi criteri adottati dalla UIF nei primi mesi del 2014. Tali criteri, condivisi dal CSF, sono stati elaborati in collaborazione con il Comando Generale e il NSPV della Guardia di Finanza, con cui sono state condotte attività di sperimentazione e di verifica dei risultati. È stata così introdotta una procedura che tende a ridurre, pur se in misura parziale, la criticità rappresentata dall'impossibilità per la UIF di accedere ai dati investigativi. Secondo tale procedura l'Unità comunica tempestivamente al NSPV le anagrafiche contenute nelle segnalazioni; in base a queste ultime il Nucleo elabora e trasmette alla UIF, in forma

Nuovi criteri di archiviazione

sintetica e non soggettiva, i livelli di pregiudizio investigativo relativi a ciascuna segnalazione (calcolati sulla base dei precedenti giudiziari e di polizia dei soggetti coinvolti).

Tale scambio di informazioni consente all'Unità di integrare i risultati dell'analisi finanziaria con un fattore di "rischio" derivante dagli elementi soggettivi di natura investigativa. La disponibilità di tali dati permette di aumentare sensibilmente il tasso di archiviazione delle SOS, potendo ora includere in tale tipologia di trattamento anche segnalazioni per le quali in precedenza, pur mancando evidenti elementi di sospetto sotto il profilo finanziario, non si poteva escludere l'esistenza di rilevanza investigativa di tipo soggettivo (ad es. presenza di soggetti indagati).

Gli indicatori di pregiudizio sono ora parte integrante del sistema RADAR: essi contribuiscono ad arricchire la cornice informativa sulla base della quale viene definito il trattamento più adeguato da assegnare a ciascuna segnalazione.

La nuova impostazione consente – conformemente al dettato internazionale e alla migliore interpretazione del d.lgs. 231/2007 – di archiviare le segnalazioni non solo nei casi – numericamente ridotti – in cui il riciclaggio appaia "impossibile" ma anche ogniqualvolta, alla luce degli elementi a disposizione della UIF, comprese le indicazioni di pregiudizio investigativo acquisite dal NSPV, non emergano elementi idonei a suffragare probabili ipotesi di riciclaggio di proventi illeciti o finanziamento del terrorismo.

Il provvedimento di archiviazione non determina una cancellazione della segnalazione ma, piuttosto, un suo accantonamento che ne consente comunque il recupero all'emergere di nuovi elementi informativi di natura finanziaria o investigativa.

L'adozione dei nuovi criteri è stata resa nota a ciascun soggetto obbligato, in occasione della prima utile comunicazione di avvenuta archiviazione delle segnalazioni ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. 231/2007. I segnalanti sono ovviamente invitati, ancor più che in passato, a un'attenta riflessione sulle segnalazioni archiviate sia per un affinamento della propria capacità segnaletica sia per verificare che le proprie segnalazioni non siano affette da carenze rappresentative tali da impedire alla UIF di rilevare le effettive ragioni di sospetto.

Come per il 2013, anche tra le SOS archiviate nel 2014 circa il 70% è costituito da segnalazioni già classificate a rischio basso o medio-basso dai soggetti obbligati, mentre solo il 5% circa riguarda segnalazioni con un livello di rischio alto e medio-alto (cfr. *Tavola 3.5*).

Tavola 3.5

Confronto per ciascuna segnalazione archiviata tra il rischio indicato dal segnalante e il rating finale della UIF
(composizione percentuale)

		Rischio indicato dal segnalante			Totale
		Basso e medio-basso	Medio	Alto e medio-alto	
Rating UIF	Nulla	8,3	2,2	0,7	11,2
	Basso	56,8	4,7	1,0	62,5
	Medio-basso	3,7	19,5	3,1	26,3
	Totale	68,8	26,4	4,8	100,0

Nella maggior parte dei casi l'archiviazione concerne segnalazioni in cui il motivo del sospetto, più che essere il prodotto di un effettivo e ponderato processo valutativo, appare l'espressione di una mera e generica anomalia, priva di elementi conoscitivi utili per finalità di prevenzione del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo. Sotto il profilo tipologico, le segnalazioni archiviate riguardano prevalentemente operatività che, in assenza di elementi specifici di rischio sotto il profilo soggettivo, risultano caratterizzate dal ricorso, anche occasionale, al contante, spesso per importi unitari contenuti (è frequente la segnalazione di prelevamenti, senza addurre elementi di sospetto in ordine alla formazione della provvista).

3.6. I provvedimenti di sospensione

La UIF – anche su richiesta del NSPV, della DIA e dell'Autorità giudiziaria – può disporre la sospensione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per un massimo di cinque giorni lavorativi⁴¹, a condizione che ciò non rechi pregiudizio alle indagini.

Nel corso del 2014 sono state valutate 228 informative di casi suscettibili di un provvedimento di sospensione; di queste 41 – per un valore complessivo pari a oltre 45 milioni di euro – hanno avuto esito positivo, previ contatti con gli Organi investigativi e giudiziari (cfr. Tavola 3.6).

L'esercizio
del potere di
sospensione

Il provvedimento di sospensione viene adottato in genere a fronte di comunicazioni spontanee da parte di intermediari che anticipano il contenuto di segnalazioni di operazioni sospette.

Si tratta di un potere incisivo, particolarmente efficace per ritardare, per un limitato arco temporale, l'esecuzione di operazioni sospette (tipicamente, prelevamenti di contante o bonifici esteri) fino all'intervento di provvedimenti cautelari della Magistratura.

⁴¹ Art. 6, comma 7, lettera c), d.lgs. 231/2007.

Tavola 3.6

	Sospensioni				
	2010	2011	2012	2013	2014
Numero di operazioni	34	45	40	64	41
Valore totale delle operazioni (in milioni di euro)	64,9	90,3	21,6	61,9	45,5

3.7. I flussi informativi sull'interesse investigativo

La UIF riceve dagli Organi investigativi un flusso di ritorno sull'interesse investigativo delle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse. Si tratta di una comunicazione – diversa rispetto agli indicatori di pregiudizio trattati in precedenza⁴² – che riguarda l'esito complessivo delle valutazioni svolte dagli Organi investigativi in merito alle segnalazioni e alle analisi finanziarie ricevute dalla UIF.

Nel corso del 2014, come la UIF anche il NSPV della Guardia di Finanza ha accentuato il carattere selettivo della propria procedura di classificazione delle segnalazioni di operazioni sospette da destinare ad approfondimenti investigativi. Vengono ora privilegiati contesti informativi maggiormente sintomatici di ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, caratterizzati da alti profili di rischio oggettivo e soggettivo.

I criteri maggiormente selettivi adottati dalla UIF e dalla Guardia di Finanza, pur comportando una riduzione delle segnalazioni genericamente qualificate come aventi elementi di interesse investigativo, consentono di orientare le indagini in maniera più mirata verso le attività a maggior rischio con positive ricadute sul numero e sull'esito finale degli approfondimenti effettivamente svolti e, in ultima analisi, sull'efficacia della complessiva azione di contrasto.

L'informazione sull'interesse investigativo, tramite portale telematico, è resa disponibile sulla piattaforma RADAR, con evidenti guadagni in termini di tempestività e sicurezza. L'utilizzo del portale per l'invio dei *feedback*, infatti, consente di aggiornare in tempo reale le singole segnalazioni, arricchendo il quadro informativo della UIF.

I dati sul flusso di ritorno mostrano che per il 73% delle segnalazioni esaminate si è registrato un giudizio di concordanza, sia in termini positivi che negativi, fra il livello di rischio espresso dalla UIF con il *rating finale*⁴³ e il *feedback* investigativo comunicato dagli Organi investigativi. Sul totale delle segnalazioni esaminate e classificate dalla UIF con *rating finale* elevato, gli Organi investigativi hanno mostrato interesse in circa il 42% dei casi; di converso, il 98% delle segnalazioni valutate dall'Unità con *rating finale* contenuto è stato confermato dagli Organi investigativi con una indicazione di mancanza di interesse.

⁴² Si veda il § 3.5.

⁴³ Si veda il § 3.3.

Il complesso degli scambi informativi con gli Organi investigativi, sia di classi di pregiudizio (cfr. § 3.5) sia di *feedback*, accresce il patrimonio conoscitivo dell'Unità e la sua capacità di selezionare più efficacemente i casi meritevoli di ulteriori analisi, in conformità al requisito di multidisciplinarietà previsto dai principi internazionali⁴⁴.

Resta a ogni modo necessaria una maggiore disponibilità per la UIF dei dati investigativi, da rendere direttamente accessibili e pienamente consultabili in relazione non solo all'avvio di indagini, ma anche agli esiti dell'attività giudiziaria.

⁴⁴ Si veda il § 8.1.

4. LE TIPOLOGIE, GLI INDICATORI E GLI SCHEMI DI ANOMALIA

L'ordinamento attribuisce alla UIF la funzione di snodo centrale del sistema di prevenzione, con il compito di diffondere ai soggetti obbligati e alle autorità competenti, in esito ai risultati della propria attività di approfondimento, indicazioni circa le modalità operative delle attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo tramite la diffusione e l'aggiornamento di modelli, prassi e schemi comportamentali.

A questo scopo l'Unità utilizza il suo patrimonio informativo per sviluppare, a partire dall'analisi finanziaria delle singole segnalazioni, approfondimenti a valenza strategica che mirano a far emergere fenomeni, tendenze e moduli operativi a rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Alcuni dei casi emersi nel corso dell'attività condotta dall'Unità negli ultimi anni sono stati rappresentati nel secondo numero dei Quaderni dell'Antiriciclaggio, Collana Analisi e studi, pubblicato nel mese di aprile 2015 con il titolo "*Casistiche di riciclaggio*". Il lavoro raccoglie fattispecie molto diverse tra loro in termini di complessità e rilevanza economica, con lo scopo di fornire, principalmente ai destinatari degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette, uno strumento informativo pratico e di agevole consultazione, che possa supportarli nella rilevazione di fattispecie riconducibili a fenomeni di riciclaggio. La pubblicazione si pone nel solco di altre iniziative di divulgazione realizzate dall'Unità. Ogni caso è accompagnato da una rappresentazione grafica e descritto con un linguaggio semplice, il più possibile comprensibile pure a lettori non esperti del settore.

4.1. Classificazione e tipizzazione delle segnalazioni di operazioni sospette

Alla base del processo di analisi tipologica si colloca la classificazione delle segnalazioni sulla base delle *caratterizzazioni di profilo* delle operazioni segnalate, ovvero degli elementi ricorrenti e rilevanti per la valutazione delle minacce di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Sono presi in considerazione aspetti quali gli strumenti finanziari più idonei a essere utilizzati come canali di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, i settori economici a maggior rischio, il profilo soggettivo dei segnalati, le strutture societarie complesse e opache atte a mascherare la proprietà.

Ove possibile, alla definizione delle caratterizzazioni di profilo segue la schematizzazione di *tipologie di comportamenti* a rischio di riciclaggio. Le tipologie, di regola, sono incentrate, più che su reati presupposto, sulle connotazioni ricorrenti di modelli operativi consolidati che appaiono univocamente orientati al perseguimento di scopi di riciclaggio. In alcuni casi, peraltro, i profili finanziari sono profondamente compenetrati nel reato presupposto (ad es. usura, caroselli fiscali) e la relativa tipologia individua anche una specifica figura di reato.

Le tipologie sono strumenti di classificazione di comportamenti a rischio di riciclaggio potenzialmente utilizzabili per la concreta realizzazione di diverse attività criminali. Ad esempio, una condotta finanziaria qualificabile in termini di frode nelle fatturazioni, pur avendo un immediato scopo illecito di tipo tributario, può essere anche strumento per la creazione di fondi neri da impiegare a fini corruttivi, ovvero meccanismo attraverso il quale perfezionare il regolamento di un prestito usurario in un contesto di criminalità organizzata.

L'attività di definizione delle caratterizzazioni di profilo e delle tipologie si pone un duplice obiettivo. Da un lato essa è volta a qualificare da un punto di vista strategico l'analisi finanziaria, definendo non solo i contesti, gli strumenti ricorrenti e le categorie di soggetti maggiormente esposti al rischio di riciclaggio, ma anche le combinazioni di tali singoli elementi nel delineare specifici profili comportamentali e modalità operative consolidate. Dall'altro essa costituisce la base conoscitiva attraverso la quale la UIF è in grado di diffondere al sistema indicazioni aggiornate, tese ad agevolare l'individuazione delle operazioni sospette da segnalare attraverso schemi e modelli di comportamenti anomali.

4.2. Le caratterizzazioni di profilo

Le caratterizzazioni di profilo delle operazioni si fondano sulla ricorrenza di elementi – quali gli strumenti e i canali finanziari utilizzati, i veicoli giuridici e societari, il settore economico di appartenenza, la collocazione geografica dell'operatività, la direzione dei flussi – che, sebbene in sé leciti, hanno evidenziato nella concreta esperienza della UIF un elevato potenziale di rischio di riciclaggio.

Le caratterizzazioni di profilo tendono a comporre un “catalogo” costantemente oggetto di osservazione e aggiornamento da parte della UIF.

Le segnalazioni concernenti l'utilizzo di denaro contante, numericamente in aumento anche nel 2014, possono rivelarsi indicative di fenomeni di riciclaggio legati ad alcune tipologie di attività criminali.

Operazioni in
contante

Pur registrando una fisiologica contrazione legata alle evoluzioni tecnologiche, informatiche e sociali, l'utilizzo del contante in Italia rimane particolarmente elevato nel confronto con le altre economie avanzate, malgrado le norme che ne hanno drasticamente limitato l'impiego. Il costante aumento negli ultimi anni delle segnalazioni che riguardano il fenomeno sembra essere il frutto di un approccio cautelativo da parte dei segnalanti, riconducibile anche ai segnali di attenzione introdotti dalle norme che hanno ridotto il limite per il trasferimento di contante tra privati e che hanno evidenziato la necessità di valutare a fini di segnalazione operazioni in contante di importi rilevanti⁴⁵. Tale connotazione cautelativa trova conferma sia nella circostanza che circa un terzo delle segnalazioni indicative di anomali utilizzi di contante viene classificato dagli stessi soggetti obbligati con basso livello di rischio, sia nel fatto che la UIF ha archiviato nell'anno circa 9.000 casi della specie.

Le anomalie più frequentemente segnalate riguardano l'utilizzo di contante per importi rilevanti e prevalenti rispetto all'operatività complessiva del cliente (oltre 25.000 segnalazioni), nonché anomalie connesse all'impiego di tagli apicali (oltre 2.000).

⁴⁵ Il riferimento in quest'ultimo caso è alla modifica dell'art. 41, comma 1, recata dal d.l. 78/2010, convertito nella l. 122/2010, che ha aggiunto, in fine, il seguente periodo: “È un elemento di sospetto il ricorso frequente o ingiustificato a operazioni in contante, anche se non in violazione dei limiti di cui all'articolo 49, e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante con intermediari finanziari di importo pari o superiore a 15.000 euro”. In proposito si veda anche la Circolare interpretativa del MEF dell'11/10/2010.

L'analisi territoriale evidenzia che l'operatività segnalata si concentra in larga parte in Lombardia, Campania, Lazio e Veneto, in coerenza anche con uno studio econometrico sulle anomalie nell'uso del contante realizzato dalla UIF⁴⁶.

Il contante è in via di principio il mezzo di pagamento prescelto per alcune transazioni riferite all'economia informale e illegale, poiché impedisce la tracciabilità e garantisce l'anonimato degli scambi. L'*Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo*⁴⁷ sottolinea come l'uso del contante caratterizzi i fenomeni dell'usura, del traffico illecito di rifiuti e armi, delle truffe. L'uso massivo del contante connota la maggior parte dei reati connessi allo sfruttamento sessuale, allo spaccio di sostanze stupefacenti ed è frequentemente associato ai reati a scopo estorsivo e corruttivo e ad alcune fattispecie di reati tributari e fiscali.

Per sua stessa natura il contante ostacola attività di verifica e approfondimento sull'origine e sulla destinazione dei flussi. L'informazione trasmessa dai soggetti obbligati attraverso la segnalazione di operazioni sospette è fondamentale per l'identificazione di fattispecie di riciclaggio, soprattutto quando la rilevazione delle operazioni avviene tramite sistemi di monitoraggio che prescindono dalle soglie di registrazione in AUI, di cui i soggetti intenzionati a porre in essere condotte illecite mostrano spesso di essere a conoscenza. Da questo punto di vista, il patrimonio informativo veicolato attraverso le segnalazioni di operazioni sospette può fornire elementi ulteriori rispetto al dato osservabile attraverso il flusso SARA⁴⁸.

In effetti l'analisi dell'importo medio segnalato⁴⁹, seppur frutto di stime che presentano margini di errore, ha evidenziato che il dato si attesta a un livello molto inferiore alle soglie di registrazione in AUI (circa 3.500 euro).

Tra le segnalazioni incentrate sul contante emergono per valenza informativa, seppur numericamente contenute, quelle inviate dai soggetti che svolgono attività di custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori.

Il punto di osservazione privilegiato di cui usufruiscono tali operatori consente una visione più ampia delle anomalie connesse all'utilizzo del denaro contante, in alcuni casi conferendo contenuto informativo qualificato e di contesto alle segnalazioni inoltrate da intermediari bancari, in altri evidenziando potenziali omissioni. Una più intensa e diffusa collaborazione degli operatori della categoria potrebbe consentire alla UIF di acquisire una migliore comprensione delle anomalie connesse all'uso del contante a livello nazionale.

Nel corso del 2014 è stata oggetto di interesse da parte dell'Unità l'analisi di segnalazioni concernenti l'acquisto o la vendita di valute virtuali che, analogamente all'uso del contante, pongono significativi problemi di tracciabilità.

⁴⁶ Si veda il Riquadro nel § 5.3.

⁴⁷ Sul documento si veda il § 7.2.1. Nel presente Rapporto esso è indicato utilizzando la dizione *Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo* o *National Risk Assessment* (NRA).

⁴⁸ Per uno studio sul ricorso al contante basato sui dati SARA si veda il § 5.2, ove pure si osserva che le operazioni di prelievo contante si collocano spesso al di sotto della soglia di rilevanza.

⁴⁹ Il dato è calcolato considerando l'importo totale dell'operatività sospetta indicata in ciascuna SOS attinente alla tipologia in questione.

Valute virtuali

Secondo la definizione dell'EBA⁵⁰, le valute virtuali sono rappresentazioni digitali di valore, non emesse da una banca centrale o da una autorità pubblica, né necessariamente collegate a una valuta avente corso legale. Esse sono utilizzate come mezzo di scambio e possono essere trasferite, archiviate e negoziate elettronicamente; nella pratica, vengono detenute e scambiate anche a scopo di investimento.

Le valute virtuali non sono moneta legale e non vanno confuse con la moneta elettronica poiché non rappresentano in forma digitale le comuni valute a corso legale. Sono anche diverse dalle c.d. "monete complementari" o "monete locali" in quanto queste ultime sono schemi in cui produttori di beni e servizi e consumatori, legati dall'appartenenza a una medesima comunità, concordano di utilizzare, per il regolamento delle reciproche ragioni di debito e credito, una "moneta" alternativa a quella ufficiale, realizzando un sistema che favorisce sostanzialmente una forma di baratto tra i soggetti aderenti all'iniziativa.

Le valute virtuali sono oggetto di crescente diffusione. Ne esistono differenti tipologie in tutto il mondo. Tra le oltre 500 conosciute, la più diffusa e nota è "*Bitcoin*".

Le operazioni effettuate con valute virtuali avvengono prevalentemente *online*, fra soggetti che possono operare in Stati diversi, spesso anche in paesi o territori a rischio. Tali soggetti non sono facilmente individuabili ed è agevolato l'anonimato sia di coloro che operano in rete, sia dei reali beneficiari delle transazioni. Numerosi sono i rischi individuati dalle autorità internazionali ed europee sul fenomeno delle valute virtuali⁵¹.

Inoltre gli operatori che offrono servizi funzionali all'utilizzo, allo scambio, alla conversione e alla conservazione di valute virtuali non figurano tra i destinatari della normativa antiriciclaggio e quindi non sono tenuti all'osservanza degli obblighi di adeguata verifica della clientela, registrazione dei dati e segnalazione delle operazioni sospette. Tale circostanza può ostacolare l'attività di prevenzione e contrasto e rendere appetibile lo strumento virtuale per coloro che intendono porre in essere condotte criminali.

Il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo connesso all'utilizzo di valute virtuali può manifestarsi nel momento in cui lo strumento entra in contatto con l'economia reale e il sistema finanziario, ovvero all'atto della conversione di valuta legale in valuta virtuale e viceversa. L'atto della conversione è altresì il momento in cui i destinatari degli obblighi antiriciclaggio individuano le transazioni e ne valutano gli elementi di sospetto, in relazione al profilo soggettivo dell'utilizzatore, all'origine o alla destinazione finale della valuta legale convertita e al coinvolgimento di paesi a rischio.

Per orientare i segnalanti a individuare correttamente i rischi connaturati all'utilizzo di tali strumenti, la UIF ha emanato la Comunicazione del 30 gennaio 2015⁵².

⁵⁰ Si veda *European Banking Authority, EBA, Opinion on virtual currencies*, 4 luglio 2014.

⁵¹ Si vedano in proposito il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale GAFI (*Financial Action Task Force, FATF, Virtual currencies, key definitions and potential AML/CFT risks*, giugno 2014), l'Autorità Bancaria Europea (*European Banking Authority, EBA, Opinion on virtual currencies*, cit.) e la Banca Centrale Europea (*European Central Bank, ECB, Virtual currency schemes*, ottobre 2012 e *Virtual currency schemes – a further analysis*, febbraio 2015).

⁵² Si veda il § 4.4.

Nel 2014 sono pervenute sul tema alcune segnalazioni di operazioni sospette, quasi tutte incentrate su transazioni di acquisto o vendita di valute virtuali ritenute opache in ragione del profilo soggettivo del cliente, della natura delle controparti spesso estere, ovvero delle modalità di realizzazione delle operazioni stesse tramite, ad esempio, l'utilizzo di contante o di carte di pagamento.

L'Unità segue stabilmente il tema dei rischi di riciclaggio connessi all'utilizzo delle valute virtuali, anche attraverso la partecipazione ad un progetto curato dall'*Operational Working Group* di Egmont – *Virtual Currencies and Money Laundering* – che mira a favorire la condivisione di conoscenze ed esperienze tra le FIU partecipanti, stimolare la collaborazione internazionale nella materia e definire appositi “*red flag*” che possano agevolare gli operatori nell'individuazione di operazioni sospette.

Carte prepagate
e di credito

Rimane costante e su livelli considerevoli il dato relativo alle segnalazioni concernenti l'anomalo utilizzo di carte prepagate e di credito (oltre 6.000). Come più volte sottolineato, l'anomalia si riscontra nell'uso distorto di tali strumenti – concepiti per agevolare i pagamenti alternativi al contante – per finalità di frazionamento e trasferimento nel territorio di rilevanti disponibilità di origine ignota, che vengono infine monetizzate. In diverse occasioni è emerso un diffuso utilizzo dello strumento da parte della criminalità organizzata.

Le segnalazioni riguardanti questo tipo di operazioni pongono, in genere, in luce l'utilizzo delle carte per prelievi di contante presso ATM bancari. L'importo medio segnalato si attesta a un livello molto contenuto (circa 600 euro). Spesso la condotta di monetizzazione viene posta in essere da soggetti apparentemente terzi rispetto al circuito di formazione della provvista, talvolta operanti come meri “prestanome”.

Settori
economici
a rischio

Dal punto di vista del contesto economico di riferimento, risulta confermata la rilevanza di alcuni settori particolarmente esposti al rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata, quali giochi e scommesse, smaltimento dei rifiuti, edilizia, sanità, movimento terra, nonché comparti interessati da gare pubbliche di appalto. Va evidenziato come il perdurare della crisi economica abbia offerto ampie opportunità alla criminalità di consolidare la propria presenza nel tessuto economico nazionale.

Nel corso del 2014 sono quasi raddoppiate le segnalazioni concernenti il settore giochi e scommesse (2.200 circa), portate all'attenzione dell'Unità sia dagli intermediari bancari, sia dai destinatari della normativa antiriciclaggio ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 231/2007.

La rilevanza delle casistiche segnalate con riguardo al settore del gioco fisico e *online* è testimoniata dal fatto che l'Unità, nell'anno 2014, ha prevalentemente attribuito alle segnalazioni della specie un indicatore di rischio elevato e ne ha archiviato solo il 3%.

Secondo il NRA il comparto del gioco ha spesso costituito un'importante forma di sovvenzione per la criminalità organizzata, che su esso investe acquisendo e intestando a prestanome sale da gioco. L'obiettivo è di percepire guadagni consistenti, alterando le regole di gioco per ridurre le possibilità di vincita dei giocatori e adottando artifici per abbattere l'ammontare dei prelievi erariali, ovvero quello di immettere nel sistema economico capitali illeciti, schernandoli dietro apparenti vincite e realizzando schemi operativi che potrebbero anche celare abusive attività di prestito e usura.

La UIF ha ricevuto numerose segnalazioni riguardanti versamenti di contante da parte di operatori del gioco per importi ritenuti superiori all'attività ricavabile dai dati dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, con una massiccia presenza di banconote di taglio apicale. Ricorrente è anche il caso di versamento di assegni emessi da soggetti terzi apparentemente non giustificati da rapporti di gioco.

Tra le forme di gioco su rete fisica risultano in aumento le segnalazioni di anomalie collegate all'utilizzo degli apparecchi *Video Lottery Terminal* (VLT). La maggior parte delle segnalazioni riguardano la presenza presso il medesimo gestore di vincitori ricorrenti: la frequenza delle vincite in capo agli stessi soggetti potrebbe sottendere un mercato occulto di *tickets* vincenti, nell'ambito del quale i riciclatori acquisterebbero i titoli dagli effettivi vincitori, in contropartita di un corrispettivo maggiorato. Altri casi riguardano il possibile utilizzo distorto delle apparecchiature VLT che consentono, dopo l'inserimento di banconote, l'erogazione di *tickets* di vincita anche in assenza di un'effettiva giocata, agevolando in tal modo condotte di riciclaggio di fondi di dubbia provenienza.

Nell'ambito del gioco *online*, come rilevato anche nel documento sull'*Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo*, le piattaforme di gioco di altri paesi comunitari operanti in libera prestazione di servizi possono determinare vulnerabilità molto significative, in quanto i relativi flussi finanziari sfuggono al monitoraggio delle autorità italiane. Le segnalazioni analizzate dalla UIF pongono in luce ricariche di conti di gioco mediante carte presumibilmente rubate o clonate o con mezzi di pagamento provenienti da terzi.

Si registra un sensibile aumento delle segnalazioni riferite a individui appartenenti a specifiche comunità estere. Alcune di esse ricorrono in modo sistematico a operatività peculiari quali il massiccio utilizzo di denaro contante in fase di alimentazione dei rapporti, cui fanno seguito trasferimenti all'estero. Per altre comunità estere emergono investimenti nel settore immobiliare, anche per importi molto ingenti.

Qualificazioni
soggettive

Rimane costante e di rilievo il dato relativo alle segnalazioni che traggono spunto da accertamenti o indagini da parte di autorità investigative o inquirenti, nonché quelle riguardanti le "persone politicamente esposte" (PEP), sia nell'accezione della normativa interna vigente⁵³, sia in quella più ampia contenuta nella nuova Direttiva comunitaria antiriciclaggio che include anche i PEP domestici.

Resta alta l'attenzione dell'Unità per le strutture societarie o gli strumenti astrattamente idonei a schermare la proprietà, quali i *trust* e i mandati fiduciari, ovvero per le persone giuridiche che presentano assetti societari particolarmente articolati insieme a collegamenti con entità estere, specie se situate in paesi a rischio o non collaborativi.

Strutture
societarie

Il ricorso a strumenti in grado di ostacolare la trasparenza degli assetti societari nel contesto nazionale è confermato dall'analisi di un numero rilevante di casi in cui il motivo del sospetto trae origine dalla dichiarata difficoltà o impossibilità da parte del segnalante di identificare il beneficiario finale e di completare gli obblighi di adeguata verifica della clientela.

⁵³ Ai sensi del d.lgs. 231/2007, art. 1, comma 2, lettera o) "*le persone residenti in altri Stati comunitari o in Stati extracomunitari che rivestono o hanno rivestito importanti cariche pubbliche*".

4.3. Le tipologie

Le tipologie di comportamenti a rischio più ricorrenti nelle segnalazioni di operazioni sospette sono raggruppate dalla UIF in tre principali categorie: fiscale, appropriativa e corruttiva.

4.3.1. Tipologia di carattere fiscale

La tipologia di carattere fiscale include le segnalazioni di operazioni sospette descrittive di comportamenti riconducibili a scopi di evasione o frode fiscale.

Le violazioni delle norme tributarie sono uno strumento utilizzabile anche per preconstituire fondi da reinserire nel circuito economico ovvero possono essere la manifestazione di più articolate condotte criminose volte a immettere in attività economiche apparentemente lecite disponibilità derivanti da altri reati (ad es. mediante sovrapprezzamenti di operazioni commerciali).

Il processo di globalizzazione ha consentito l'evoluzione e il consolidamento di schemi evasivi ed elusivi posti in essere con transazioni apparentemente commerciali che danno luogo a frodi fiscali internazionali, attuate mediante il trasferimento all'estero di disponibilità di dubbia provenienza ovvero mediante triangolazioni bancarie o commerciali. Il più noto e frequente in tale ambito è lo schema delle cd. frodi-carosello.

Come rilevato dal *National Risk Assessment*, in Italia i rischi di riciclaggio derivanti dall'evasione e dai reati tributari sono valutati come molto significativi. Le segnalazioni di operazioni sospette pervenute all'Unità nel corso del 2014 riconducibili a tipologie fiscali confermano la decisa rilevanza del fenomeno. Le modalità ricorrenti di riciclaggio osservate in questa tipologia sono le frodi nelle fatturazioni (oltre 1.500 segnalazioni), i girofondi tra soggetti fisici e giuridici collegati fra loro (circa 3.000 segnalazioni), l'utilizzo di conti personali per il transito di movimentazioni concernenti l'attività di impresa (circa 3.500 segnalazioni), nonché il reiterato prelevamento di denaro contante finalizzato all'azzeramento della provvista creatasi sui rapporti aziendali (oltre 2.000 segnalazioni). Si osserva altresì il frequente utilizzo di società di comodo e l'interposizione di prestanome o di schemi societari opachi. Le stesse segnalazioni di operazioni sospette in contante possono riguardare attività orientate a illeciti di natura fiscale.

Dall'osservazione delle tipologie fiscali emerge una concentrazione di segnalazioni di operazioni sospette nelle regioni Lombardia, Campania e Lazio. Degno di rilievo il posizionamento della regione Emilia Romagna, che presenta un elevato numero di segnalazioni che appaiono riconducibili alle frodi nelle fatturazioni.

4.3.2. Tipologia di carattere appropriativo

Rientrano in questa tipologia le operazioni sospette relative all'illecita appropriazione di risorse mediante l'uso di artifici, quali il fenomeno di truffa telematica denominato *phishing* (rilevato in oltre 1.200 segnalazioni), ovvero basate sullo sfruttamento di situazioni di difficoltà economica (usura, compro-oro, polizze di pegno, truffe in genere).

Le segnalazioni riconducibili a tale tipologia sono caratterizzate da un importo medio dell'operatività sospetta abbastanza elevato, influenzato in particolare dai comportamenti finanziari che si osservano nei casi di truffa, anche solo tentata, in cui il dato medio registra importi di oltre 160.000 euro. Al contrario, in situazioni di anomalia connesse a polizze di pegno, compro-oro, usura e frodi informatiche si rilevano importi unitari molto più contenuti.

Dal punto di vista territoriale, le regioni da cui proviene il maggior numero di segnalazioni della specie sono la Lombardia (circa 900), la Campania (circa 800), il Lazio (circa 600 di cui 400 solo nel comune di Roma) e il Veneto (circa 300).

Le fattispecie riconducibili alla categoria appropriativa presentano mediamente una classe di rischio elevata, confermata dai *rating* della UIF e dal livello molto contenuto delle archiviazioni.

Il perdurare della crisi economica e le conseguenti maggiori difficoltà di accedere al credito bancario hanno offerto ulteriori opportunità alla criminalità di inserirsi nel tessuto economico. I problemi finanziari, soprattutto di liquidità, hanno indotto la crescita dei prestiti usurari e dell'abusivismo finanziario, rendendo imprese e individui più vulnerabili ai tentativi della criminalità di estendere il controllo sull'economia legale e formale.

Frequentemente sono rappresentate alla UIF operazioni sospette verosimilmente riconducibili a contesti in cui la forte pressione del credito illecito sulle imprese si manifesta attraverso un'ampia operatività in assegni e titoli cambiari con esito di impagato o di insoluto, un utilizzo di denaro contante superiore alla media e la presenza di soggetti in stato di tensione finanziaria o con un profilo economico-finanziario non coerente con l'operatività posta in essere.

Segnalazioni di movimentazione finanziaria caratterizzata da ripetuti bonifici in entrata e in uscita con causali riconducibili all'intermediazione finanziaria possono rivelare condotte di abusivismo bancario e finanziario quando realizzate da soggetti non autorizzati a tali attività riservate. In modo analogo, può riscontrarsi la costituzione di società italiane utilizzate per la concessione di prestiti all'estero in assenza di autorizzazione.

4.3.3. Tipologia di carattere corruttivo o appropriativo di fondi pubblici

Secondo l'analisi sviluppata nell'ambito del *National Risk Assessment*, la corruzione è uno dei fenomeni criminali più preoccupanti e pericolosi del nostro paese. È di tutto rilievo la percezione del fenomeno a livello sociale, che si attesta su livelli elevati e crescenti e che alimenta la sfiducia dei cittadini nelle istituzioni e nella politica⁵⁴.

⁵⁴ Gli impatti sulla crescita economica della percezione della corruzione e della sfiducia che ne consegue possono essere ancor più gravi di quelli derivanti dalla corruzione in sé. Come riportato nel *National Risk Assessment*, secondo una recente analisi della Banca Mondiale, in termini di costi, ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione di *Transparency International* provoca la perdita del 16% degli investimenti dall'estero. Un recente studio di Unimpresa ("Expo. Unimpresa, con corruzione in 10 anni -100 miliardi di Pil in Italia", 12 maggio 2014) indica che il fenomeno della corruzione in Italia fa diminuire gli investimenti esteri del 16% e fa aumentare del 20% il costo complessivo degli appalti.

La corruzione è anche il mezzo attraverso il quale la criminalità organizzata si infiltra nell'apparato pubblico e ne condiziona le scelte, ampliando, attraverso il controllo del territorio, la propria penetrazione nel tessuto economico e sociale a danno della collettività.

La definizione di una condotta finanziaria sintomatica di vicende corruttive o appropriative è molto difficile sul piano oggettivo, ma può avvantaggiarsi dell'analisi del profilo soggettivo dei nominativi coinvolti. Gli strumenti utilizzati, come i modelli operativi posti in essere per tali finalità, sono infatti di per sé neutri; tuttavia la qualificazione dei soggetti e del contesto economico e professionale di riferimento può efficacemente orientare l'analisi verso la configurazione di ipotesi di tipo corruttivo e appropriativo.

Si registrano casi di PEP i quali, attraverso familiari o nominativi collegati ovvero tramite società a essi direttamente o indirettamente riconducibili, ricevono fondi o altre utilità mediante bonifici e assegni anche di importo singolarmente contenuto, provenienti all'origine da imprese aggiudicatrici di appalti. Per garantire l'anonimato o dissimulare l'identità dei titolari effettivi viene fatto ricorso anche a strumenti d'investimento innovativi, a mandati fiduciari, alla costruzione di catene societarie complesse, prive di reale giustificazione economica, talvolta con propaggini internazionali e con l'interposizione di *trust*.

Da un punto di vista oggettivo, nelle segnalazioni analizzate sono state rilevate operazioni eseguite nello stesso giorno e dirette a triangolare somme rilevanti, realizzando una distorta allocazione contabile delle risorse apparentemente riconducibile a fenomeni di frodi nelle fatturazioni, ma verosimilmente utilizzata invece per precostituire, anche all'estero, fondi neri da utilizzare in appalti pubblici.

Il sistema di prevenzione fondato sulla collaborazione attiva, arricchito dalle attività di analisi finanziaria svolte dall'Unità, ha fornito un contributo qualificato a indagini giudiziarie che hanno messo in luce la multiforme e articolata connessione che può realizzarsi tra fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione, di dissimulazione di condotte corruttive e di appropriazione indebita di fondi pubblici, a carattere anche sistematico.

Le analisi finanziarie svolte sul complesso di informazioni disponibili, tenuto conto anche dei primi risultati delle indagini, hanno consentito di classificare le segnalazioni ricevute in diversi filoni di approfondimento, a seconda dell'articolazione del sodalizio criminale, delle diverse componenti e specializzazioni presenti in esso e dei loro rispettivi rapporti ricorrenti.

4.4. Indicatori di anomalia, schemi e modelli di comportamento anomalo

Carte di
pagamento

Con Comunicazione UIF del 18 febbraio 2014 è stato emanato lo schema rappresentativo di comportamenti anomali relativo all'operatività con carte di pagamento.

Lo schema delinea come modalità operative anomale una serie di specifiche fattispecie riconducibili a operazioni di ricarica e addebito di carte prepagate molto frequenti e per importi singolarmente limitati ma complessivamente rilevanti, ovvero a

prelevamenti di contante mediante carte di credito eseguiti in maniera cospicua, spesso all'estero, e con operazioni di *spending* molto limitate o del tutto assenti.

La Comunicazione porta all'attenzione degli intermediari le carenze riscontrate in alcuni presidi che possono agevolare detti comportamenti e che si riconnettono alla scarsa conoscenza effettiva della clientela, alla mancata definizione di idonei limiti operativi, all'inefficacia degli strumenti di rilevazione delle operazioni anomale e del sistema dei controlli interni.

Il 30 gennaio 2015 la UIF ha pubblicato una Comunicazione sull'utilizzo anomalo di valute virtuali. La Comunicazione è il risultato di un'analisi che l'Unità ha condotto sul fenomeno in collaborazione con altre Funzioni della Banca d'Italia⁵⁵.

Valute virtuali

Con la Comunicazione la UIF ha voluto richiamare l'attenzione dei soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio su talune operatività connesse con valute virtuali al fine di prevenire l'utilizzo del sistema economico-finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Particolare attenzione è richiesta agli intermediari che prestano servizi di pagamento e agli operatori di gioco.

La collaborazione attiva delle pubbliche amministrazioni

Gli uffici della Pubblica Amministrazione rientrano fra i destinatari della normativa antiriciclaggio fin dal 1991. Il d.lgs. 231/2007 conferma tale scelta all'art. 10, comma 2, prevedendo per detti uffici esclusivamente il rispetto degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette⁵⁶.

Finora la pubblica amministrazione non ha dimostrato di avere, in generale, consapevolezza del proprio ruolo nell'ambito della collaborazione attiva. In proposito, il *National Risk Assessment* rileva che si tratta di una *“vulnerabilità non di poco conto se si pensa alla rilevanza del fenomeno della corruzione ovvero alla presenza di ambiti fortemente appetibili per la criminalità come il settore degli appalti pubblici o dei finanziamenti comunitari?”*.

Al fine di sensibilizzare le pubbliche amministrazioni sugli obblighi di collaborazione attiva, la UIF ha in corso contatti con il Ministero degli interni per la definizione di indicatori di anomalia che, in accordo al principio di proporzionalità e secondo un approccio basato sul rischio, tengano conto, fra l'altro, dei settori pubblici maggiormente esposti al rischio di riciclaggio e delle peculiarità operative della Pubblica Amministrazione.

Sotto questo profilo sono da considerare alcuni ambiti di attività interessati dalla movimentazione di elevati flussi finanziari, anche di natura pubblica, quali il settore fiscale, gli appalti e i finanziamenti pubblici.

Appare necessario che vengano fornite anche alle pubbliche amministrazioni indicazioni circa le procedure interne da adottare e le modalità di segnalazione delle operazioni sospette.

⁵⁵ Si veda il Riquadro al § 4.2.

⁵⁶ Art. 10, comma 2, d.lgs. 231/2007.

5. L'ANALISI STRATEGICA

Coerentemente con gli *standard* internazionali e con quanto previsto dalla normativa nazionale la UIF svolge, oltre all'analisi operativa di approfondimento dei casi di sospetto riciclaggio, un'attività di analisi strategica, volta all'individuazione e alla valutazione di fenomeni e tendenze, nonché dei punti di debolezza del sistema.

Tale attività contribuisce a indirizzare l'azione dell'Unità, la programmazione delle iniziative e la selezione degli obiettivi prioritari da perseguire. L'analisi strategica utilizza e raccorda gli elementi che derivano dall'approfondimento delle segnalazioni, dall'analisi dei dati aggregati e da ogni altro elemento conoscitivo di rilievo a disposizione dell'Unità.

Le caratteristiche di trasversalità di questo tipo di analisi fanno sì che alla sua definizione concorrano tutte le funzioni della UIF.

5.1. Caratteristiche e finalità

L'analisi strategica utilizza le informazioni disponibili, arricchendole con *input* provenienti da fonti esterne, pubbliche o riservate. Due sono i pilastri su cui poggia: la rilevazione delle tipologie e degli schemi di condotte finanziarie anomale⁵⁷, di cui si è già trattato in precedenza, e l'attività di osservazione e studio dei flussi finanziari e dei fenomeni di riciclaggio⁵⁸, oggetto del presente capitolo.

Costituisce obiettivo dell'analisi strategica anche la valutazione dei livelli di rischio riferiti all'intero sistema o associati ad aree geografiche, mezzi di pagamento e settori economici. La definizione dei livelli di rischio permette alla UIF lo sviluppo di una propria visione delle minacce e delle vulnerabilità del sistema antiriciclaggio italiano. Sulla base dei risultati dell'analisi strategica la UIF ha concorso all'elaborazione del *National Risk Assessment*.

L'analisi strategica, anche attraverso l'individuazione di situazioni e contesti che possono essere oggetto di approfondimento mirato, consente una consapevole prioritizzazione delle attività della UIF.

L'analisi strategica impiega metodi quantitativi, quali tecniche econometriche e strumenti di *data mining*, che permettono di identificare tendenze e anomalie su base statistica. Tali metodologie sono scelte a seconda del fenomeno esaminato, dei dati disponibili e degli obiettivi e sono adatte per analizzare grandi masse di dati, perché consentono di mettere in relazione tutte le informazioni rilevanti per l'esame della variabile di interesse.

Il complesso dei dati di cui si avvale la UIF è costituito dalle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate (SARA), dalle informazioni ottenute nell'ambito dell'attività operativa, della collaborazione con autorità nazionali e internazionali e dell'attività ispettiva, nonché dagli ulteriori dati disponibili e da quelli richiesti agli intermediari.

Oltre alle basi-dati commerciali e fonti aperte, la UIF utilizza basi-dati della Banca d'Italia, tra cui la Matrice dei Conti e la Centrale dei Rischi.

⁵⁷ Si veda il capitolo precedente.

⁵⁸ Art. 6, commi 6, lettera a), e 7, lettera a), d.lgs. 231/2007.

5.2. I dati aggregati

L'analisi dei flussi finanziari⁵⁹ si basa in larga misura sulle informazioni fornite dalle segnalazioni SARA, prodotte attraverso l'aggregazione delle operazioni (anche frazionate) superiori alla soglia di 15.000 euro registrate nell'AUI. La trasmissione di dati basata su soglie, prescindendo quindi da elementi di sospetto, è prevista anche in molti altri paesi, specialmente con riferimento alle operazioni in contante. In Italia, a differenza che altrove, i flussi di dati sono a carattere aggregato e anonimo; essi coprono tutto il ventaglio degli strumenti di pagamento.

Dati aggregati:
i flussi SARA

I criteri di aggregazione sono definiti dalla UIF. Inclondono: il tipo di mezzo di pagamento utilizzato (bonifico, assegno, contanti, etc.), l'ubicazione della dipendenza dell'intermediario segnalante, il settore di attività economica e la residenza del cliente, l'ubicazione del soggetto controparte e del suo intermediario (nel caso dei bonifici). Sono segnalate sia le operazioni in entrata (accrediti, versamenti, etc.) sia quelle in uscita (addebiti, prelievi, etc.), indicando separatamente l'eventuale ammontare delle transazioni regolate con denaro contante.

Le principali statistiche di sintesi relative alle segnalazioni SARA ricevute dalla UIF nel 2014 sono riportate nella *Tavola 5.1*. Rispetto agli anni precedenti la platea dei segnalanti si è ampliata, includendo dal 1° gennaio 2014 gli istituti di pagamento. Nell'insieme dei segnalanti gli importi totali e il numero dei *record* trasmessi sono lievemente diminuiti (-4% e -1%, rispettivamente), proseguendo la tendenza degli ultimi anni connessa alla crisi economica. Il numero di operazioni ha invece mostrato una lieve crescita (4%), con una corrispondente diminuzione dell'importo medio delle transazioni. La gran parte dei dati proviene dal settore bancario: circa il 95% in termini di *record* e di importo.

I dati SARA

La diminuzione degli importi segnalati è da ascrivere principalmente alle banche, in quanto le altre categorie di intermediari hanno mostrato per lo più variazioni positive. L'aumento più significativo è stato registrato dalle società fiduciarie (69%), ma incrementi superiori al 10% sono stati registrati anche da SIM, SGR e intermediari assicurativi.

⁵⁹ Art. 6, d.lgs. 231/2007.

Tavola 5.1

Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (dati SARA) Statistiche descrittive 2014				
Tipologia degli intermediari	Numero dei segnalanti nell'anno	Numero totale dei dati aggregati inviati ¹	Importo totale dei dati aggregati inviati (miliardi di euro)	Numero totale delle operazioni sottostanti i dati aggregati
Banche, Poste e CDP	705	94.563.282	19.939,1	299.758.057
Società fiduciarie	283	145.749	88,5	500.852
Altri intermediari finanziari ²	189	1.410.893	284,6	4.555.448
SGR	172	1.420.058	232,6	5.781.465
SIM	148	199.331	104,2	6.383.185
Imprese ed enti assicurativi	92	1.384.241	134,0	2.757.883
Istituti di pagamento	45	512.479	67,8	5.740.474
IMEL	7	11.518	1,0	153.505
Totale	1.641	99.647.551	20.852	325.630.869

¹ Il dato aggregato costituisce il dato elementare della segnalazione antiriciclaggio SARA e viene calcolato dal segnalante raggruppando le singole operazioni secondo i vari criteri di aggregazione previsti (ad esempio, tipologia dell'operazione e ubicazione dell'intermediario). I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; le statistiche riportate nella tavola si basano su dati aggiornati al 25 marzo 2015.

² Si fa riferimento agli intermediari iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 TUB previsto dalla normativa vigente prima della riforma di cui al d.lgs. 141/2010.

Le operazioni
in contante

Le informazioni censite nei dati SARA danno separata evidenza dell'ammontare delle transazioni regolate anche parzialmente in contante, che rivestono uno specifico interesse in tutti i sistemi di contrasto del riciclaggio.

Proseguendo la tendenza decrescente degli ultimi anni, nel corso del 2014 la movimentazione in contanti nei confronti di intermediari finanziari registrata nei dati SARA è diminuita del 7%, continuando a risentire sia della diffusione di strumenti alternativi sia dei limiti posti all'uso di tale mezzo di pagamento dall'art. 49 del d.lgs. 231/2007 e successive modifiche⁶⁰.

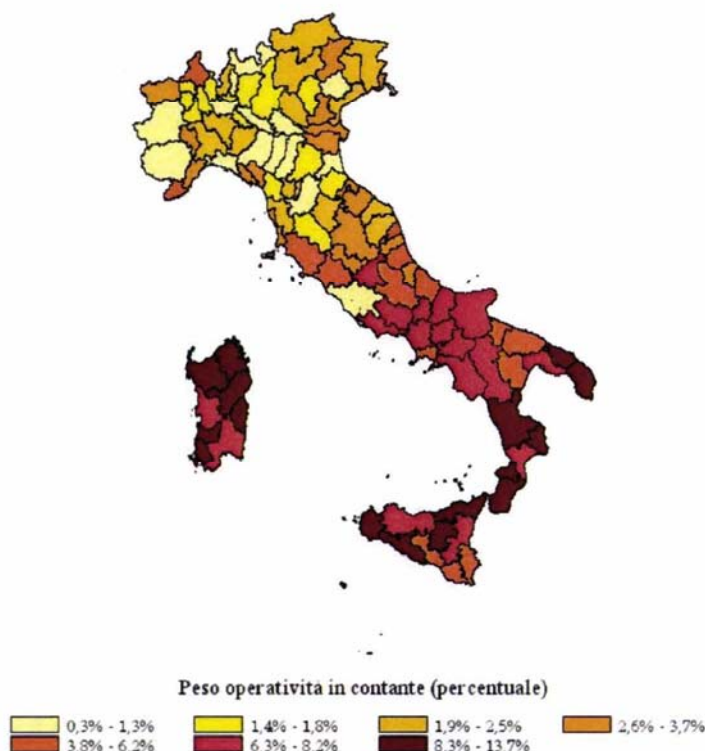
Le operazioni di prelevamento, maggiormente frammentate di quelle di versamento, si collocano spesso al di sotto della soglia di rilevanza. Ciò determina un forte divario tra gli importi complessivamente versati e quelli prelevati rilevati nei flussi SARA: le operazioni in entrata per le banche assommano a 213 miliardi, a fronte di operazioni in uscita per 38 miliardi.

Permane nel nostro paese un'elevata eterogeneità territoriale dell'impiego di contante, che aumenta man mano che si scende lungo la penisola: l'incidenza del contante sull'operatività totale si colloca per lo più sotto al 4% nelle province del Centro-nord, per aumentare nelle province del Meridione su percentuali che arrivano a sfiorare il 14% (Figura 5.1). Nel Settentrione le percentuali più rilevanti continuano a registrarsi nelle province di confine, in particolare quelle limitrofe a paesi considerati a fiscalità privilegiata.

⁶⁰ Lo scambio di contante tra privati non può essere attualmente pari o superiore al limite di 1.000 euro (cfr. art. 12 del d.lgs. 201/2011).

Figura 5.1

Il ricorso al contante, per area geografica
2014



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 25 marzo 2015.

La forte eterogeneità territoriale nella propensione all'uso del contante, pur potendo risultare sintomatica di condotte illecite, riflette le differenze nel contesto socio-economico e finanziario e nelle preferenze degli individui in tema di mezzi di pagamento. Per cogliere correttamente il valore "segnalatico" che il contante può fornire in termini di esposizione locale al rischio di riciclaggio, è necessario quindi tener conto dei fattori strutturali "fisiologici" sottostanti al suo utilizzo⁶¹.

I flussi SARA forniscono informazioni molto dettagliate anche sui bonifici, che costituiscono un altro strumento di pagamento meritevole di particolare attenzione in un'ottica di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Contenuto
informativo dei
bonifici

Il contenuto delle segnalazioni riferite ai bonifici è più articolato rispetto alle altre operatività, comprendendo anche informazioni riguardanti il comune (o paese straniero) di residenza della controparte e del suo intermediario, che consentono di analizzare la provenienza e la destinazione territoriale dei fondi. Di particolare interesse sono i casi in cui l'intermediario estero coinvolto nel trasferimento è localizzato in un paese a fiscalità privilegiata o non cooperativo: al trasferimento di

⁶¹ Si veda il § 5.3.

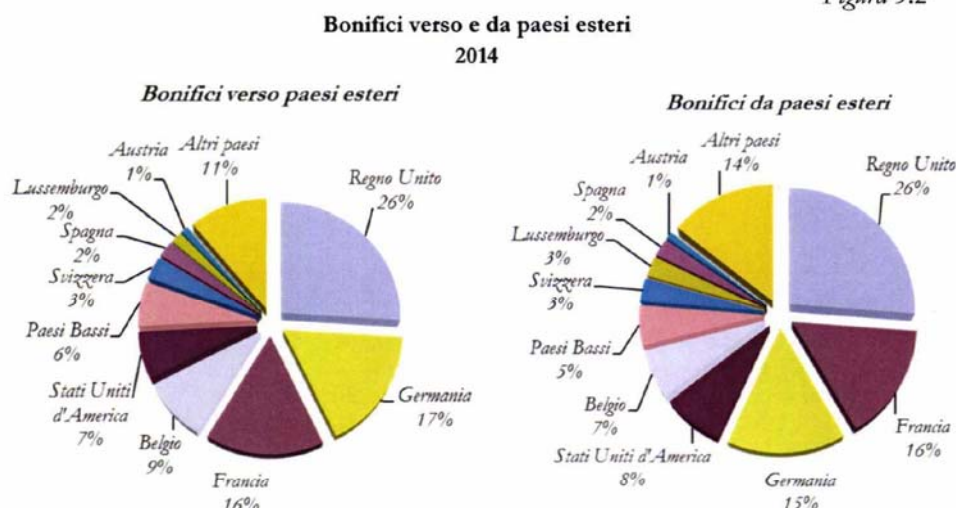
capitali in queste giurisdizioni, infatti, possono essere sottese motivazioni non strettamente economiche, ma piuttosto connesse all'opacità che ne caratterizza gli ordinamenti nazionali.

I bonifici da e verso l'estero

Nel corso del 2014 i flussi di bonifici con controparti che si avvalgono di intermediari esteri hanno continuato a ridursi, in connessione con la crisi economica: i bonifici in entrata e in uscita sono entrambi superiori ai 1.100 miliardi di euro, con una diminuzione complessiva del 5% rispetto all'anno precedente. La Figura 5.2 riporta le quote dei principali paesi esteri di origine e destinazione dei fondi.

Sia per i bonifici in entrata sia per quelli in uscita, i dieci maggiori paesi controparte coincidono con partner commerciali europei e con gli Stati Uniti. Tra le principali controparti extra comunitarie figurano altri paesi rilevanti sotto il profilo commerciale (Russia e Turchia per gli accrediti, Cina e Hong Kong per gli addebiti).

Figura 5.2



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 25 marzo 2015.

Paesi a fiscalità privilegiata: flussi per Stato estero...

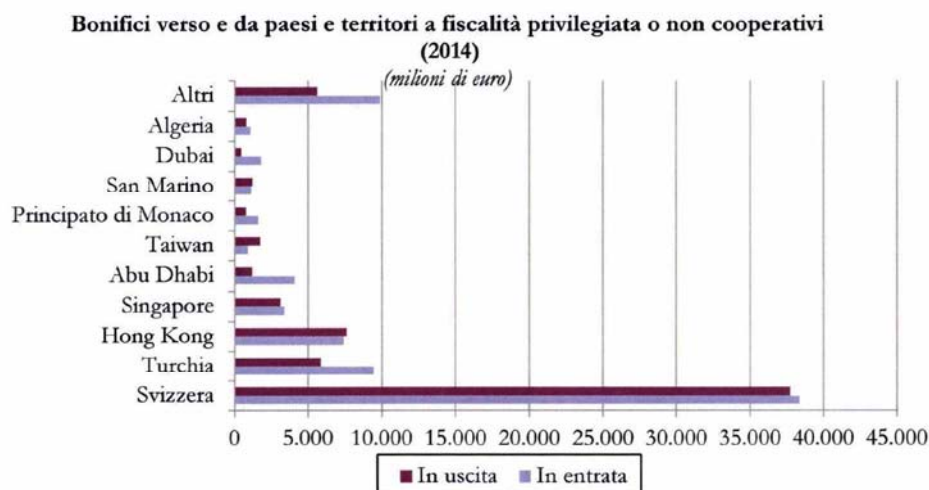
Particolare attenzione meritano i bonifici che interessano controparti o intermediari finanziari residenti in aree geografiche considerate "sensibili" dal punto di vista dell'azione di contrasto del riciclaggio⁶². I flussi con i principali paesi o territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi sono riportati nella Figura 5.3. Il quadro complessivo è simile a quello del 2013 e mostra un'elevata concentrazione dei bonifici riferita agli stessi paesi; i primi undici coprono quasi il 90% delle operazioni.

Rispetto al 2013 gli importi in entrata sono rimasti sostanzialmente stabili mentre quelli in uscita sono aumentati del 3%. I bonifici da e verso la Svizzera continuano a rappresentare la quota più rilevante, anche se, nel caso delle entrate, il peso si è ulteriormente ridotto al 49%; nel caso delle uscite, la quota, salita di poco, si attesta al 57%. Nelle altre posizioni di vertice continuano a collocarsi, pur

⁶² L'elenco dei paesi cooperativi e/o a fiscalità privilegiata è tratto dai decreti ministeriali attuativi del TUIR in vigore al 31 dicembre 2014 e dalla lista di *high-risk and non-cooperative jurisdictions* pubblicata dal GAFI a febbraio del 2014.

con importi molto inferiori, *piacque asiatiche dell'estremo oriente (soprattutto Hong Kong, ma anche Singapore e Taiwan), gli Emirati Arabi Uniti (Abu Dhabi e Dubai), il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino. Anche i flussi con la Turchia sono intensi.*

Figura 5.3



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; i dati utilizzati nella figura sono aggiornati al 25 marzo 2015.

La successiva *Tavola 5.2* mostra l'importo dei flussi scambiati con paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi, ripartiti secondo la regione italiana di origine o di destinazione dei bonifici.

...e per regione italiana

Come nel 2013, gli scambi con tali paesi si concentrano nelle regioni dell'Italia nord-occidentale (il 66% del totale nazionale nel caso delle uscite, il 56% nel caso delle entrate). Rimane stabile anche il quadro nel resto del paese: la quota dell'Italia nord-orientale e quella dell'Italia centrale si attestano intorno al 15-20% ciascuna, mentre l'incidenza dell'Italia meridionale e insulare resta di molto inferiore.

In generale, l'ampiezza del fenomeno tende a riflettere le dimensioni dell'attività economica e l'apertura verso l'estero di ciascuna regione; eventuali anomalie a livello locale (provinciale o comunale) possono essere identificate con analisi econometriche che confrontano i flussi finanziari osservati con i "fondamentali" economici dei paesi esteri e delle aree del territorio italiano interessati⁶³.

⁶³ Cassetta A., Pauselli C., Rizzica L., Tonello M. (2014), "Financial flows to tax havens: Determinants and anomalies." UIF, Quaderni dell'antiriciclaggio, Collana Analisi e Studi n. 1.

Tavola 5.2

Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi, per regione				
2014				
	Bonifici in uscita verso paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)	% sul totale	Bonifici in entrata da paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)	% sul totale
Italia nord-occidentale	43.439	65,7	44.600	56,4
Liguria	2.647	4,0	2.244	2,8
Lombardia	33.099	50,1	34.341	43,4
Piemonte	7.663	11,6	7.937	10,0
Valle d'Aosta	30	0,0	78	0,1
Italia nord-orientale	10.434	15,8	17.018	21,5
Emilia-Romagna	4.572	6,9	8.231	10,4
Friuli-Venezia Giulia	663	1,0	1.052	1,3
Trentino-Alto Adige	425	0,6	579	0,7
Veneto	4.774	7,2	7.157	9,0
Italia centrale	10.182	15,4	13.505	17,1
Lazio	6.596	10,0	4.841	6,1
Marche	538	0,8	1.211	1,5
Toscana	2.919	4,4	7.031	8,9
Umbria	129	0,2	422	0,5
Italia meridionale	1.792	2,7	3.376	4,3
Abruzzo	230	0,3	1.714	2,2
Basilicata	19	0,0	28	0,0
Calabria	49	0,1	78	0,1
Campania	1.046	1,6	1.056	1,3
Molise	50	0,1	24	0,0
Puglia	398	0,6	477	0,6
Italia insulare	244	0,4	596	0,8
Sardegna	37	0,1	270	0,3
Sicilia	207	0,3	326	0,4
Totale Italia	66.090	100,0	79.096	100,0

Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela riconducibile ai settori della Pubblica Amministrazione e degli intermediari bancari e finanziari residenti. Le operazioni eseguite da soggetti operanti in tali settori sono infatti esenti da segnalazioni SARA, in quanto i medesimi sono sottoposti a procedure di adeguata verifica in forma semplificata. I dati SARA sono soggetti a rettifica da parte dei segnalanti; le statistiche riportate nella tavola si basano su dati aggiornati al 25 marzo 2015.

Sui dati SARA vengono effettuati dall'Unità approfondimenti mirati, in relazione a richieste delle Autorità di vigilanza e delle altre istituzioni attive nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio, della criminalità organizzata e del finanziamento del terrorismo (DIA, Guardia di Finanza e Autorità giudiziaria). Nell'anno di riferimento sono state ricevute 26 richieste della specie.

5.3. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio

I controlli statistici
sulla correttezza
dei dati...

Al fine di migliorare la qualità dei dati e aumentare così l'affidabilità delle analisi dei flussi finanziari, i dati aggregati sono sottoposti, al momento dell'acquisizione, a

controlli statistici automatici per identificare potenziali errori di segnalazione. Tale attività di controllo si basa su metodi quantitativi e consente di identificare, oltre a possibili dati errati, anche eventuali flussi anomali meritevoli di approfondimento da parte del segnalante.

A partire dal mese di marzo 2014, la UIF ha aggiornato e affinato la metodologia di individuazione dei valori anomali. I nuovi controlli sono di due tipi: in quelli “sistemici” i dati di ogni segnalante vengono posti a confronto con le segnalazioni di tutto il sistema riferite allo stesso mese; i controlli di tipo non sistemico, invece, raffrontano il comportamento del singolo intermediario con le segnalazioni dal medesimo trasmesse nei dodici mesi precedenti.

... e l'individuazione
delle anomalie

Nel 2014 la UIF ha richiesto verifiche per un totale di circa 22.000 dati aggregati a circa mille intermediari, di cui 650 banche. Nel 90% dei casi il dato è stato confermato dagli intermediari; per la quota residua si è trattato di dati errati, che i segnalanti hanno corretto. In 270 casi, pari all'1% dei dati confermati, l'intermediario ha indicato un legame tra il dato aggregato oggetto della verifica e segnalazioni di operazioni sospette già trasmesse alla UIF. In ulteriori 230 casi la verifica ha rappresentato uno stimolo affinché l'intermediario considerasse l'operatività ai fini di un'eventuale segnalazione di operazione sospetta.

Nel 2014 è proseguita l'attività di studio di fenomeni e operatività d'interesse basata sull'utilizzo di tecniche econometriche. Si tratta di un filone di analisi quantitativa avviato negli ultimi anni presso la UIF, in linea con gli approcci innovativi all'*intelligence* finanziaria, basati sullo sfruttamento di grandi masse di dati, quali sono i dati SARA e le altre informazioni disponibili all'Unità. Gli studi intendono sia accrescere le conoscenze su particolari fenomeni, sia fornire indicazioni operative per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio.

In quest'ambito uno studio econometrico sviluppato nel 2014 ha riguardato la domanda di contante associata alla presenza di attività criminali nel territorio. Lo studio evidenzia come, una volta depurato l'uso del contante da fattori connessi a caratteristiche economiche e socio-demografiche locali, la distribuzione territoriale della quota di versamenti potenzialmente riferibile al riciclaggio risulti molto diversa rispetto a quella che emerge dalle statistiche descrittive sull'impiego di contante. Alcuni risultati preliminari dello studio sono stati utilizzati nell'ambito dell'*Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*.

Anomalie nell'uso del contante: Un'analisi econometrica dei comuni italiani

Il ricorso al contante è unanimemente considerato un importante fattore di rischio sotto il profilo del riciclaggio. Il contante, infatti, costituisce uno dei principali strumenti di pagamento attraverso il quale l'economia informale, sommersa e illegale, riesce a veicolare i propri profitti nell'economia legale.

Nondimeno, associare deterministicamente la preferenza all'uso del contante a un maggiore rischio di riciclaggio può condurre a palesi errori di valutazione. La domanda di contante, secondo l'ipotesi alla base dello studio, può essere scissa in due componenti: una di tipo strutturale o “fisiologico” (catturata dai “fondamentali” socio-economici e finanziari) e un'altra collegata alla presenza di attività criminale. Un'analisi

del rischio di riciclaggio a livello territoriale basata sull'uso del contante deve mirare a identificare questa seconda componente, tenendo adeguato conto dei "fondamentali".

A partire da una ricca base di dati, che include le segnalazioni SARA, lo studio tende a identificare e analizzare le anomalie nell'uso del contante, potenzialmente riconducibili ad attività criminali, in 6.810 comuni italiani con riferimento all'anno 2010 (ultimi dati disponibili per alcune delle variabili di fonte esterna). Innanzitutto, viene evidenziata l'esistenza di una correlazione negativa, a livello comunale, tra l'utilizzo di contante e alcuni fondamentali socio-economici e finanziari: l'incidenza dei versamenti in contante diminuisce, *ceteris paribus*, all'aumentare del reddito pro-capite e di indicatori di educazione finanziaria e di spessore del settore finanziario. Al contrario, il legame con le variabili di criminalità risulta positivo: maggiore è il numero di reati *pro capite*, più elevata è l'incidenza dei versamenti di contanti osservata nei singoli comuni.

Riprendendo la letteratura in materia, lo studio divide i reati in *enterprise syndicate crimes* e *power syndicate crimes*. Nel primo caso si tratta di reati connessi a traffici illeciti di beni e servizi che prevedono, almeno parzialmente, un accordo tra le parti coinvolte, come nel caso di traffico di stupefacenti, sfruttamento della prostituzione e ricettazione. Il secondo gruppo identifica le attività delittuose più strettamente legate al controllo del territorio, esemplificate dai reati di estorsione, furto e rapina. Tale distinzione ha consentito di individuare un effetto marginale decrescente sul ricorso al contante nel caso dei reati *power* e non decrescente per i reati *enterprise*. Una possibile interpretazione è che il controllo esercitato dalle organizzazioni criminali attraverso la violenza su un determinato territorio tenda a generare proventi progressivamente decrescenti (via via che il territorio stesso viene soffocato dalla presenza criminale), mentre l'utilizzo anomalo di contante collegato allo scambio di beni illeciti aumenta proporzionalmente con l'espansione dei rispettivi mercati.

Per ciascun comune è stato calcolato un indicatore di esposizione al rischio di riciclaggio, sulla base della quota dei versamenti in contante effettuati nel territorio comunale spiegata dalle variabili di criminalità. L'indicatore fornisce indirettamente una misura della probabilità che un qualunque versamento in contanti osservato in un certo comune sia riconducibile a un'attività illecita. Si tratta di un indicatore "relativo" di rischio, che sembra particolarmente adatto a misurare (ad esempio attraverso l'uso di contante spiegato dai reati di tipo *power*), il grado di controllo esercitato dalla criminalità su un certo territorio, a prescindere dalle dimensioni del territorio stesso e dei suoi flussi monetari. È possibile, altresì, integrare l'indicatore per tener conto delle dimensioni assolute dei flussi monetari anomali identificati dal modello; una tale misura "assoluta" del rischio appare particolarmente adatta nel caso dei reati di tipo *enterprise*, fornendo, per ciascun comune, una misura dei flussi monetari complessivi potenzialmente riconducibili ai mercati di beni e servizi illeciti.

Le Figure 5.4 e 5.5 mostrano, separatamente per le due tipologie di reati, la collocazione geografica dei comuni risultati maggiormente a rischio utilizzando gli indicatori sopra citati. Nel caso dei reati *power*, la distribuzione sul territorio nazionale dei comuni più rischiosi sembra riflettere la presenza delle organizzazioni criminali, maggiormente diffusa nel Meridione. Di contro, i maggiori flussi di contante anomali connessi ai reati *enterprise*, e quindi legati all'ampiezza dei mercati di beni e servizi illeciti, sono distribuiti più uniformemente su tutta la penisola, pur con una spiccata concentrazione nell'area campana.

Figura 5.4

Distribuzione dei comuni più rischiosi (*power syndicate crimes*)

Figura 5.5

Distribuzione dei comuni più rischiosi (*enterprise syndicate crimes*)

I risultati dello studio offrono diverse implicazioni operative sia nel supportare le valutazioni degli intermediari in merito alla rischiosità della rispettiva attività, sia nell'orientare l'azione della UIF e delle altre autorità.

Indicatori di rischio
per le banche

Nell'ambito dell'attività di elaborazione di misure statistiche del rischio di riciclaggio, la UIF, congiuntamente con la Vigilanza della Banca d'Italia, ha messo a punto un insieme di indicatori da utilizzare nei controlli antiriciclaggio, a distanza e ispettivi, basati sull'operatività finanziaria dei singoli intermediari a livello locale. I risultati ottenuti hanno fornito un supporto alle valutazioni del settore finanziario nell'ambito dell'*Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*.

Gli indicatori si basano su informazioni tratte da alcune delle principali basi-dati della UIF (SARA, SOS) e della Vigilanza (Matrice dei Conti) e includono misure di rischio e di compliance. Le statistiche riferite a ciascun intermediario vengono confrontate, a livello locale, con quelle di intermediari simili e forniscono indicazioni sull'esposizione al rischio di riciclaggio dell'operatività locale dei singoli intermediari; utilizzano dati, tra gli altri, sulle operazioni in contante, su quelle fuori conto, sui bonifici con paesi a rischio e sugli assegni protestati. Gli indicatori di compliance danno conto del livello di adempimento degli obblighi antiriciclaggio, ad esempio con riferimento alla numerosità delle SOS e all'accuratezza dei dati SARA inviati.

Analisi del grado
di collaborazione
attiva

Per ampliare lo strumentario degli indicatori di esposizione al rischio con informazioni utili per valutare il grado di collaborazione attiva dei segnalanti, la UIF ha realizzato uno studio per stimare la relazione tra le SOS inviate da un singolo intermediario con riferimento a un determinato ambito territoriale e un insieme di potenziali variabili "esplicative".

Attraverso un modello econometrico, il flusso di segnalazioni trasmesse da ogni segnalante su base provinciale viene espresso come funzione di indicatori territoriali socio-economici, finanziari, demografici e giudiziari, oltre che di alcune misure di esposizione al rischio prima menzionate e delle caratteristiche dell'operatività locale dell'intermediario interessato. I risultati confermano l'esistenza di una relazione stabile tra la numerosità su base provinciale delle SOS per intermediario e l'insieme delle variabili "esplicative" utilizzate.

Un numero di SOS inviate molto inferiore a quello stimato dal modello può contribuire, in una valutazione d'insieme con le altre informazioni disponibili, a indirizzare le iniziative della UIF per accrescere la collaborazione attiva dei segnalanti. Il modello può altresì fornire indicazioni utili per identificare casi in cui una prassi di eccessiva prudenza spinga gli intermediari a inviare un numero particolarmente elevato di segnalazioni.

Prelevamenti di
carte di credito
estere

Nel corso del 2014 la UIF ha proseguito l'attività di ricerca e analisi volta ad approfondire possibili anomalie nell'utilizzo di specifici strumenti di pagamento. Nell'ambito delle iniziative intraprese per valutare le vulnerabilità connesse all'operatività con carte di pagamento è stata realizzata, con la collaborazione dell'ABI e di alcune banche, un'indagine pilota finalizzata al monitoraggio di prelievi di contante su carte di credito emesse all'estero. L'analisi ha consentito di identificare i tratti di anomalia più ricorrenti, che appaiono sintomatici di un'attività finalizzata a frazionare e trasferire in Italia, monetizzandole, rilevanti disponibilità estere di origine ignota.

Tale attività è favorita da una disomogenea applicazione di limiti contrattuali al prelievo di contante tramite carte di credito estere da parte degli intermediari bancari.

L'esame dei dati ricevuti ha permesso di escludere che molti casi anomali fossero da associare alla presenza occasionale nel nostro paese di soggetti esteri (ad esempio come turisti). L'analisi ha identificato tre modalità di utilizzo anomalo, anche combinate tra loro: 1) utilizzo di una carta per numerosi e cospicui prelievi presso uno stesso ATM (anche nello stesso giorno); 2) utilizzo di una carta su diversi ATM (anche nello stesso giorno); 3) utilizzi coordinati di gruppi di carte.

Incontri con i segnalanti: *Workshop su dati SARA e analisi strategica*

La UIF è impegnata nella divulgazione ai segnalanti di risultati e metodi dell'attività di analisi. In questa prospettiva, nell'autunno del 2014 è stato organizzato nella sede dell'Unità un *workshop* rivolto ai principali intermediari bancari e alle associazioni di categoria dei segnalanti. L'incontro si è focalizzato sui dati SARA e sul loro utilizzo a fini di analisi strategica. Sono stati illustrati gli aspetti connessi alla ricezione e al controllo di qualità dei dati aggregati e, in maniera sintetica, gli studi sui bonifici verso i paesi a rischio, sugli utilizzi anomali di contante e sulla collaborazione attiva, nonché gli indicatori di esposizione al rischio sviluppati da UIF e Vigilanza. Particolare attenzione è stata dedicata ai risultati empirici e alle conseguenti misure statistiche di rischio e anomalia che possono essere tratte dagli studi. Tali misure possono riguardare, a seconda dei casi, singoli territori, strumenti, ambiti di operatività e intermediari; in generale, indicatori di questo tipo possono contribuire sia all'attività dei singoli segnalanti di monitoraggio della rispettiva operatività, sia all'azione di prevenzione e contrasto della UIF e delle altre autorità.

Il *Workshop* ha rappresentato un'utile occasione di confronto tra la UIF e i segnalanti, in un'ottica di trasparenza e collaborazione. In relazione all'interesse mostrato per i risultati presentati, è stato avviato un progetto pilota di invio, ai singoli segnalanti che ne hanno fatto richiesta, di alcuni indicatori statistici di rischio e anomalia relativi alla rispettiva operatività. Gli esiti di questa prima sperimentazione potranno contribuire, insieme agli ulteriori sviluppi delle analisi condotte presso l'Unità, all'affinamento degli indicatori stessi.

5.4. Le dichiarazioni Oro

La regolamentazione del mercato dell'oro in Italia (l. 7/2000 e successive modifiche) prevede l'obbligo di dichiarare alla UIF le operazioni aventi a oggetto oro da investimento o materiale d'oro a uso prevalentemente industriale (diverso dall'oro da gioielleria). L'obbligo riguarda le operazioni di importo pari o superiore a 12.500 euro, relative rispettivamente al commercio o al trasferimento al seguito da o verso l'estero.

Coerentemente con la prescrizione normativa, le autorità competenti possono avere accesso al contenuto delle dichiarazioni, oltre che per scopi di contrasto del riciclaggio, anche per finalità di lotta all'evasione fiscale e di ordine e sicurezza pubblica.

La Tavola 5.3 fornisce alcune statistiche sintetiche relative alle dichiarazioni in esame ricevute dalla UIF nel biennio 2013-2014. Per ciascuna tipologia di operazioni in oro è indicato il numero di dichiarazioni ricevute e il totale delle operazioni e degli importi segnalati.

Statistiche sulle
dichiarazioni oro

Tavola 5.3

Dichiarazioni relative alle operazioni in oro						
Tipologia di operazione	2013			2014		
	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)
Compravendita	43.969	120.758	19.087	36.860	105.149	15.453
Prestito d'uso (accensione)	1.984	3.449	1.324	1.920	3.765	1.186
Prestito d'uso (restituzione)	924	1.159	144	550	805	100
Altra operazione non finanziaria	123	330	342	85	209	147
Trasferimento al seguito verso estero	655	668	263	563	1.230	381
Trasferimento al seguito da estero	16	16	2	10	15	3
Conferimento in garanzia	8	13	1	4	32	8
Servizi di consegna per investimenti oro	11	18	1	15	23	3
Totale	47.690	126.411	21.164	40.007	111.228	17.281

Note: Le statistiche riportate in questa tavola tengono conto di rettifiche basate sulle quotazioni di mercato dell'oro nel caso in cui i dati dichiarati in singole transazioni siano risultati palesemente incoerenti con esse.

Il numero di operazioni, sostanzialmente invariato nel 2013 dopo la crescita degli anni precedenti, è calato in misura significativa nel 2014 (-12%); è proseguita anche la flessione degli importi dichiarati (-18%). Sembra aver contribuito a questi andamenti, oltre che la riduzione della quotazione dell'oro, anche il ridimensionamento del fenomeno dei "compro-oro": gli acquisti da parte di controparti persone fisiche (in buona parte "compro-oro") presentano infatti nel 2014 un marcato calo (la quota sul totale delle controparti, pari al 36% nel 2008 con un picco del 65% nel 2012, è scesa al 46% nel 2014).

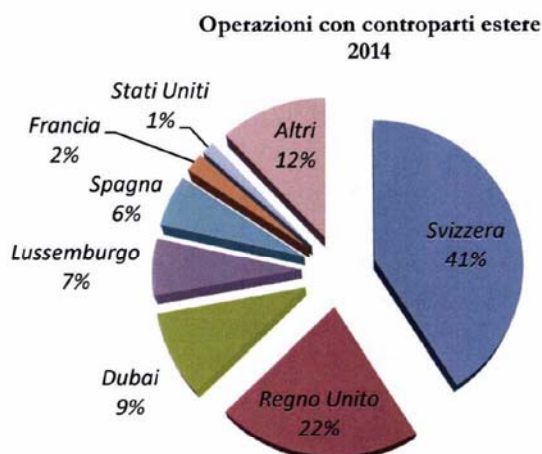
Distribuzione per
tipologia di
dichiarante...

La ripartizione delle categorie dei segnalanti – banche, operatori professionali e privati – è rimasta sostanzialmente invariata. Gli operatori professionali coprono il 76% degli importi segnalati, le banche il restante 24%, mentre la quota dei soggetti privati è marginale.

... e per controparti
estere

Il valore totale delle operazioni con controparti estere nel 2014 è stato pari a 6,1 miliardi di euro, corrispondente al 35% del totale, quota sostanzialmente invariata rispetto all'anno precedente. I primi cinque paesi controparte (Svizzera, Regno Unito, Dubai, Lussemburgo e Spagna) rappresentano l'85% del totale, con un ulteriore incremento nella concentrazione della distribuzione degli scambi per paese controparte

(cfr. *Figura 5.6*). Rispetto all'anno precedente si registra un sensibile calo della quota della Svizzera (dal 50% al 41%), cui si contrappone un aumento marcato della quota del Regno Unito (dal 15% al 22%) e del Lussemburgo (dal 2% al 7%).

Figura 5.6

Anche nel 2014 si riscontra un'elevata concentrazione della distribuzione territoriale delle controparti residenti nel nostro paese: le tre piazze orafe tradizionali – Vicenza, Arezzo e Alessandria – coprono complessivamente il 57% del mercato.

Concentrazione
territoriale delle
controparti
italiane

Nel mese di dicembre 2014 è entrato in vigore il nuovo sistema di invio delle dichiarazioni Oro attraverso il portale informatico Infostat-UIF⁶⁴. Il nuovo sistema ha permesso di dematerializzare completamente il flusso segnaletico, eliminando l'onerosa gestione delle dichiarazioni cartacee (pari al 35% del totale nel 2014).

Il nuovo sistema di
trasmissione
telematica delle
dichiarazioni

Oltre ai guadagni di efficienza gestionale, la nuova procedura consente un netto miglioramento della qualità delle dichiarazioni: al momento dell'immissione della dichiarazione, accanto alla verifica dei codici inseriti, viene operato in tempo reale un controllo statistico di coerenza tra la quantità di oro oggetto della transazione e il corrispondente importo, eliminando alla fonte gli errori di segnalazione presenti nelle vecchie modalità di rilevazione.

Anche con riferimento ai dati relativi alle dichiarazioni Oro, la UIF fa fronte a richieste di collaborazione da parte di Autorità di vigilanza e di altre istituzioni attive nella prevenzione e nel contrasto della criminalità. Nell'anno di riferimento sono state soddisfatte 15 richieste di collaborazione.

⁶⁴ Si veda anche il § 9.4.

6. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

6.1. L'attività ispettiva

La UIF contribuisce all'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo anche attraverso controlli ispettivi nei confronti dei destinatari degli obblighi di segnalazione, nel rispetto delle competenze attribuite dall'ordinamento alle autorità.

In relazione all'ampia platea dei destinatari degli obblighi di collaborazione attiva e al conseguente coinvolgimento di diverse autorità nei controlli, la UIF svolge l'attività ispettiva in modo selettivo e finalizzato, nel quadro di un'efficace programmazione degli interventi. L'accertamento ispettivo costituisce uno strumento non ordinario dell'attività di prevenzione condotta dall'Unità, al quale si ricorre, in genere, in presenza di motivate circostanze o dell'impossibilità di utilizzare altri canali per l'acquisizione di informazioni rilevanti su operatività e fenomeni.

L'Unità conduce ispezioni di tipo generale volte ad accertare il corretto adempimento degli obblighi di collaborazione attiva e l'adeguatezza delle procedure finalizzate alla segnalazione di operazioni sospette; effettua inoltre verifiche mirate per integrare le informazioni acquisite in sede di analisi delle segnalazioni ovvero per esigenze connesse a rapporti di collaborazione intrattenuti con l'Autorità giudiziaria, gli Organi investigativi e le Autorità di vigilanza di settore.

Nel 2014 la UIF ha effettuato complessivamente 24 ispezioni (cfr. *Tavola 6.1*): 12 di tipo generale, 12 a carattere mirato.

Tavola 6.1

	Ispezioni				
	2010	2011	2012	2013	2014
Accertamenti ispettivi effettuati	25	20	17	21	24

Programmazione
dell'attività ispettiva

La programmazione dell'attività ispettiva è improntata a criteri basati sul rischio. In quest'ambito nel 2014 le strategie dell'azione ispettiva, tenuto anche conto dell'attività svolta dalle Autorità di vigilanza, hanno perseguito l'obiettivo di una diversificazione dei destinatari degli accertamenti al di fuori dei tradizionali confini dell'intermediazione bancaria e finanziaria.

Il perimetro degli interventi è stato esteso a soggetti operanti in settori considerati rilevanti dal punto di vista della prevenzione del riciclaggio e caratterizzati da un ridotto numero di segnalazioni di operazioni sospette nonostante la diffusione di specifici indicatori di anomalia e schemi di comportamento anomalo.

Accertamenti
effettuati

Nel corso del 2014 per la prima volta sono stati avviati dalla UIF accertamenti ispettivi presso esercenti attività di custodia e trasporto di valori e società di revisione, anche in collaborazione con le rispettive autorità di supervisione, nonché presso società di gioco.

Nei confronti di detti operatori sono state individuate alcune carenze riconducibili a una non adeguata verifica della clientela, anche per l'assenza di un completo quadro normativo di attuazione delle disposizioni primarie, nonché a criticità delle procedure di segnalazione delle operazioni sospette.

Carenze
individuate

Operatività di intermediari italiani con società estere di intermediazione mobiliare

Nel 2014 è continuato l'esame di transazioni anomale effettuate *over the counter* da soggetti residenti con società estere di intermediazione mobiliare. Gli approfondimenti presso operatori specializzati sono stati finalizzati ad acquisire elementi di carattere soggettivo e oggettivo che agevolino l'individuazione di elementi di anomalia comuni di possibile rilevanza ai fini della collaborazione attiva.

Sotto il profilo soggettivo sono emerse alcune società estere di *brokeraggio*, operanti sia come controparti sia come prestatori di servizio, in genere non appartenenti a gruppi bancari nazionali o internazionali e aventi sede in paesi a fiscalità privilegiata e con ordinamenti che tutelano il segreto bancario. In diversi casi tali società estere operano sulla base di un'iscrizione in elenchi tenuti da locali organismi di autoregolamentazione e, pertanto, non sono sottoposte a vigilanza da parte delle autorità pubbliche del paese di residenza. La compagine aziendale si caratterizza per la presenza di soggetti italiani in qualità di soci o rappresentanti legali o amministratori.

Dal punto di vista oggettivo, l'operatività esaminata è prevalentemente costituita da attività connesse all'intermediazione di strumenti finanziari, in genere illiquidi, con clientela istituzionale. Sono emerse transazioni su strumenti finanziari realizzate con elevati differenziali tra prezzi di acquisto e di vendita, concluse con controparti ricorrenti nella stessa giornata o in date molto ravvicinate. Talvolta il regolamento delle compravendite *over the counter* avviene a prezzi notevolmente differenti da quelli rilevabili sui mercati regolamentati. I proventi delle attività di intermediazione sono sistematicamente trasferiti mediante bonifico su conti accesi presso intermediari extracomunitari, ubicati nei paesi di origine della società estera di intermediazione mobiliare.

Le operatività riscontrate nel corso delle ispezioni sono oggetto di confronto tra la UIF, la CONSOB e la Vigilanza della Banca d'Italia ai fini della redazione e pubblicazione di uno schema di anomalia.

Nel 2014 è proseguita l'azione di controllo nei confronti di operatori di comparti del settore bancario e finanziario che presentano carenti livelli di collaborazione attiva anche per le difficoltà nell'acquisire una sufficiente conoscenza della clientela.

Il comparto del risparmio gestito e del *private banking* conferma le carenze nella collaborazione, spesso riconducibili a scarsa propensione da parte dei *private banker* a valutare l'attività del cliente ai fini della individuazione di operazioni potenzialmente sospette. Nel settore dell'attività *online* la rarefazione del rapporto con la clientela alimenta criticità nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela che si riflettono nella capacità di rilevazione delle operazioni sospette.

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 segnalatici 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 ragion 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

attività di finanziamento illecito. Il Rapporto pone in evidenza, tra l'altro, la necessità di identificare in ciascun paese persone fisiche ed entità da includere nelle liste dell'ONU per l'applicazione di sanzioni economiche; condividere informazioni di *intelligence* a livello internazionale, sia spontaneamente sia su richiesta; individuare i territori nei quali l'ISIL controlla pozzi petroliferi e intercettare i relativi proventi; rilevare gli strumenti utilizzati per raccogliere fondi attraverso le moderne reti di comunicazione (*social media*).

8.4.2. Il quarto ciclo di *Mutual Evaluation*

Dopo l'adozione nel febbraio 2012 delle nuove Raccomandazioni e delle relative Note Interpretative, il GAFI ha approvato a febbraio 2013 la nuova *Methodology for Assessing Compliance and Effective Implementation of the FATF Recommendations*, recante criteri per lo svolgimento delle *Mutual Evaluation* dei sistemi antiriciclaggio dei paesi membri. È stato quindi avviato il quarto ciclo di *Mutual Evaluation* dei paesi membri, accompagnato da sessioni di *training* per la formazione dei valutatori.

L'obiettivo perseguito attraverso la revisione delle Raccomandazioni del GAFI è stato di tenere conto dell'esperienza maturata nell'applicazione degli standard precedenti, in vigore dal 2003, e introdurre opportuni cambiamenti in una logica di continuità e incremento dell'efficacia. I nuovi standard relativi alle FIU sono largamente ispirati a quelli del Gruppo Egmont delle FIU che ha partecipato direttamente alla redazione delle Raccomandazioni, delle relative Note Interpretative e della Metodologia. La UIF è stata parte attiva in tale processo, nell'ambito sia del Gruppo Egmont sia del GAFI. Rappresentanti della UIF partecipano ai training per valutatori.

La *Mutual Evaluation* del sistema antiriciclaggio italiano

L'Italia è tra i primi paesi GAFI sottoposti al quarto ciclo di *Mutual Evaluation*⁷². La valutazione, svolta da un *Team* del Fondo Monetario Internazionale, ha preso avvio a luglio 2014 con l'invio di elementi informativi sulla *technical compliance*, seguiti da dati e informazioni relativi alla *effectiveness* del sistema antiriciclaggio. Nel corso della visita *onsite* del *Team* di valutazione, a gennaio 2015, si sono tenuti incontri con tutte le autorità competenti. Informazioni e dati aggiuntivi sono stati elaborati e discussi, con particolare riguardo a profili di coordinamento tra le varie componenti del sistema e al grado di efficacia risultante per l'azione di prevenzione e contrasto. La discussione del rapporto finale di valutazione è prevista per la Plenaria del GAFI di ottobre 2015.

Partecipano alla delegazione italiana, coordinata dal MEF, tutte le autorità e i soggetti competenti in materia di antiriciclaggio. La UIF ha fornito ampio contributo, soprattutto elaborando informazioni e dati utili a dimostrare l'efficace funzionamento delle misure per la segnalazione di operazioni sospette, delle attività di analisi a supporto delle indagini, della collaborazione internazionale svolta con FIU di altri paesi.

L'Italia era stata valutata dal GAFI nel corso del terzo ciclo di *Mutual Evaluation* nel 2005. Nel Rapporto sul sistema antiriciclaggio italiano, pubblicato nel 2006, veniva rilevata la mancata criminalizzazione dell'auto-riciclaggio ed erano evidenziate alcune

⁷² Hanno preceduto la *Mutual Evaluation* dell'Italia quelle di Spagna, Norvegia, Belgio e Australia. Un esperto della UIF è stato impegnato nella valutazione del Belgio, conclusasi a febbraio 2015.

carenze della normativa su aspetti di interesse della FIU italiana, tra l'altro con riguardo al suo mancato accesso alle informazioni investigative.

In questi anni la UIF ha svolto un'intensa opera di adeguamento della propria azione ai principi internazionali sollecitando interventi, anche normativi, su questioni non dipendenti esclusivamente dalle proprie decisioni.

La sostanziale revisione degli standard intervenuta nel 2012 e, soprattutto, le radicali innovazioni introdotte nella Metodologia di valutazione e l'inedito rilievo conferito in essa all'esame dell'efficacia, rendono complesso un raffronto con la situazione attuale. Taluni dei rilievi formulati dal GAFI nel 2006 sono stati affrontati attraverso interventi legislativi negli anni successivi. Si pensi, soprattutto, alla recente criminalizzazione dell'auto-riciclaggio. Altre criticità sono invece ancora attuali.

8.4.3. L'attività del Gruppo Egmont

Il Piano strategico approvato dal Gruppo Egmont nel luglio del 2014 individua due obiettivi primari (*Key Result Areas*) da perseguire nel prossimo biennio: il primo (*Enhance Effective Information Exchange between FIUs*) è finalizzato a migliorare l'efficacia dello scambio di informazioni tra le FIU; il secondo (*Facilitate Adherence to International Standards, Develop and Share Expertise of FIUs*) mira all'efficace applicazione degli standard internazionali. Il piano strategico prevede anche la realizzazione di una struttura organizzativa più efficiente, soprattutto per quanto attiene al funzionamento del Segretariato, alla maggiore partecipazione delle FIU alle attività svolte, all'articolazione dei gruppi di lavoro e allo sviluppo della collaborazione con altri organismi internazionali.

Il Comitato Direttivo (*Committee*) dell'Egmont ha proseguito la discussione sulla revisione dell'organizzazione del Gruppo, necessaria per assicurare l'attuazione efficace dei nuovi standard approvati nel 2013, una diversa articolazione dei gruppi di lavoro e la realizzazione di una struttura su base regionale. La revisione si rende necessaria anche per tenere conto della costante espansione della *membership* e delle conseguenti implicazioni sulla partecipazione e sulla *governance*. Il Comitato Direttivo ha trattato inoltre alcune questioni connesse all'applicazione degli standard approvati nel 2013 nonché all'andamento delle procedure di infrazione in corso (alla luce delle relative attività nel *Legal Working Group*).

L'ambito delle attività svolte dal *Legal Working Group*, particolarmente ampio, comprende sia la valutazione di aspetti legali relativi a specifici ordinamenti nazionali, sia la trattazione di questioni di *policy* e regolamentari. Quanto al primo aspetto, il Gruppo Legale ha esaminato le FIU candidate per verificare la sussistenza dei necessari requisiti per l'ammissione al Gruppo Egmont, in base ai nuovi standard internazionali e ai relativi criteri applicativi, o individuare le opportune azioni correttive da intraprendere. Il Gruppo, inoltre, ha proseguito o avviato l'esame di alcuni casi di possibile violazione degli standard da parte di FIU partecipanti.

Particolare rilievo assumono sia gli esiti dei rapporti di valutazione approvati dal GAFI e dagli altri organismi internazionali competenti sia "esposti" (complaint) relativi a questioni emerse nell'ambito di rapporti bilaterali. Tra i casi di maggiore interesse figurano quelli relativi allo status di indipendenza e di riservatezza nel trattamento delle informazioni in casi di FIU collocate in una più ampia organizzazione investigativa. Si riscontrano anche episodi di indebita divulgazione (pure a mezzo stampa) di informazioni riservate fornite nel corso della collaborazione internazionale, spesso

riconducibili all'assenza di regole e procedure interne idonee ad assicurarne la protezione. Importanti sono inoltre gli accertamenti relativi alla insufficiente capacità di prestare collaborazione internazionale a causa della mancanza di informazioni rilevanti o dell'impossibilità di condividerle ovvero dell'assenza di adeguati poteri informativi.

Per quanto riguarda i temi di *policy*, il *Legal Working Group* ha avviato la discussione sui risultati della *Survey* condotta nei mesi scorsi sui principali problemi emersi nell'applicazione dei nuovi *standard* internazionali per individuare questioni prioritarie sulle quali svolgere approfondimenti ed elaborare criteri e linee-guida, in collaborazione con il GAFI, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale. Un *Discussion Paper* predisposto per riassumere e analizzare le questioni di principale interesse si sofferma soprattutto su: autonomia e indipendenza delle FIU (specie sul piano dell'organizzazione interna); reciprocità nella collaborazione internazionale; acquisizione di informazioni da soggetti obbligati; possibilità di rifiutare la collaborazione a motivo del tipo di reato presupposto; *data protection*; utilizzo possibile delle informazioni scambiate.

L'*Operational Working Group* ha condotto approfondimenti sulle *Mass Marketing Frauds* e sul riciclaggio nel commercio dei diamanti, in questo secondo ambito in collaborazione con il GAFI, e si è occupato dei poteri delle FIU in materia di acquisizione di informazioni, con riferimento sia all'analisi domestica sia alla collaborazione internazionale, e delle caratteristiche dell'analisi finanziaria. Nello stesso Gruppo sono proseguiti gli approfondimenti sull'impiego delle monete virtuali per attività di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, ai quali la UIF ha contribuito attivamente con l'illustrazione di aspetti normativi e delle caratteristiche delle segnalazioni ricevute.

L'*Information Technology Working Group* ha proseguito la discussione sul progetto "*Securing an FIU*", per accrescere la sicurezza informatica, sia logica sia fisica, e la riservatezza degli scambi internazionali. Il Gruppo ha anche proseguito i lavori relativi al progetto denominato *FIU IT System Maturity Model* (FISMM), volto a definire metodi comuni per lo sviluppo dei sistemi informativi. Il progetto è articolato in quattordici "domini" relativi agli ambiti operativi caratteristici di una FIU; congiuntamente al documento sulla sicurezza, esso fornisce una metodologia per valutare la maturità dei sistemi informativi di una FIU. Il Gruppo si è anche occupato della ristrutturazione dell'*Egmont Secure Web* (*Egmont Secure Web Life Cycle Replacement*), volto soprattutto a migliorare la sicurezza e i presidi di *data protection*.

Infine, il *Training Working Group* (TWG) ha continuato a rivolgere la propria attenzione alla definizione di iniziative di formazione e assistenza tecnica su aspetti specifici dell'attività delle FIU. In tale ambito, sono stati predisposti programmi di formazione rivolti a tutte le FIU, per la corretta attuazione dei nuovi *standard* internazionali, e sono stati aggiornati i programmi dedicati ai corsi relativi all'analisi operativa e strategica.

La UIF partecipa attivamente alle attività del Gruppo Egmont, promuovendone le *policy*. Un suo esponente è *Vice-Chair* dell'Organizzazione e *Chair* del *Legal Working Group*.

9. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE

9.1. Struttura organizzativa

Nel 2014 è stata realizzata una revisione della struttura organizzativa della UIF.

In connessione con tale revisione è stato emanato il 18 luglio 2014 un nuovo Regolamento della Banca d'Italia sull'organizzazione e il funzionamento dell'Unità, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 231/2007. Il provvedimento – che ha sostituito il precedente adottato, il 21 dicembre 2007, nell'imminenza dell'avvio dell'operatività della UIF – riflette il nuovo assetto organizzativo e si concentra sugli aspetti attuativi delle vigenti disposizioni di legge, che fissano i profili disciplinari fondamentali su cui si basa l'autonomia e l'indipendenza dell'Unità.

La rilevante crescita dei livelli di operatività, il potenziamento dell'attività di analisi operativa, strategica e ispettiva, la maggiore apertura ai compiti di collaborazione e l'impegno richiesto dai rapporti con gli organismi internazionali hanno via via reso necessari interventi di rafforzamento delle risorse umane e di quelle informatiche.

Revisione
organizzativa

Le nuove esigenze richiedevano l'adeguamento degli assetti organizzativi dell'Unità, rimasti pressoché invariati rispetto a quelli della sua costituzione nel 2008, che si caratterizzavano per un'articolazione semplificata, priva di strutture intermedie tra le unità di base e la Direzione.

La ristrutturazione è stata realizzata secondo linee coerenti con gli indirizzi a base della recente revisione organizzativa generale della Banca d'Italia, dalla quale l'UIF mutua i modelli secondo le previsioni del proprio regolamento.

L'obiettivo perseguito era quello di assicurare una maggiore articolazione delle responsabilità e delle strutture e una più razionale ripartizione di compiti e di risorse, nell'ottica di accrescere ulteriormente l'efficacia dell'azione dell'Unità e consolidarne il ruolo istituzionale. Si è mirato anche a potenziare il controllo e il coordinamento delle attività di analisi finanziaria e dei processi di acquisizione, integrazione ed elaborazione delle informazioni.

Le scelte operate sono in linea con il ruolo che i principi internazionali attribuiscono alle FIU e con i risultati del *National Risk Assessment* che sottolineano l'opportunità della creazione di settori specializzati per le funzioni in espansione.

Le unità operative sono state aggregate in due Servizi, l'uno orientato all'analisi delle operatività sospette, l'altro dedicato agli aspetti di contesto.

Nel primo (*Servizio "Operazioni sospette"*) hanno trovato collocazione le preesistenti unità (*Divisioni "Operazioni sospette" I e II*) competenti all'esame delle segnalazioni provenienti dai soggetti obbligati, alla verifica del rispetto delle disposizioni in materia e alla gestione di eventuali casi di sospensione. A esse è stata affiancata una terza unità (*Divisione "Gestione delle informazioni"*), destinata al presidio del patrimonio informativo correlato alle SOS e alla predisposizione di criteri e metodologie di analisi; alla divisione è stata anche assegnata l'analisi dei casi di sospetto finanziamento del terrorismo e armi di distruzione di massa e delle segnalazioni di *money transfer*, settore che presenta spiccate peculiarità, tra cui possibili connessioni con il finanziamento del terrorismo.

Nel secondo Servizio (*“Analisi e rapporti istituzionali”*) sono state riunite le strutture che presidiano gli altri compiti istituzionali affidati dall’ordinamento alla UIF. In particolare alla *Divisione “Analisi dei flussi finanziari”* compete la raccolta, l’elaborazione e l’analisi a fini antiriciclaggio dei flussi finanziari del sistema; alla *Divisione “Normativa e rapporti istituzionali”* è affidato il compito di curare l’evoluzione del contesto normativo e i rapporti con le altre autorità nazionali, in particolare con la Magistratura e le Autorità di vigilanza, oltre al coordinamento degli accertamenti ispettivi; alla *Divisione “Cooperazione internazionale”* sono affidati i rapporti con gli organismi sovranazionali e lo scambio di informazioni con le FIU di altri paesi. Nel Servizio è anche collocata la *Divisione “Segreteria”* con responsabilità connesse ai processi di trattazione della documentazione e alle incombenze relative alla gestione dell’Unità e del suo personale.

Nel corso dei primi mesi del 2015, a completamento del processo di riassetto organizzativo, sono stati istituiti, nell’ambito delle divisioni *“Normativa e rapporti istituzionali”* e *“Gestione delle informazioni”*, due settori specifici che accentrano rispettivamente le competenze relative alla gestione dell’attività ispettiva e alle segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo e del settore dei *money transfer*.

La Direzione è supportata, oltre che da alcuni dirigenti in staff, da un organo collegiale, la Commissione Consultiva per l’Esame delle Irregolarità, composta dal Vice Direttore, che la presiede, e dai due Capi dei Servizi; essa ha il compito di analizzare le ipotesi di irregolarità emerse nell’ambito della complessiva attività della UIF ai fini dell’avvio di procedure sanzionatorie, della segnalazione all’Autorità giudiziaria e delle altre iniziative necessarie.

Comitato di esperti

Presso la UIF è costituito, come previsto dalla legge, un “Comitato di esperti” i cui membri sono nominati per tre anni con decreto del MEF, sentito il Governatore della Banca d’Italia. Il Comitato è presieduto dal Direttore della UIF; la composizione risulta invariata rispetto all’anno precedente.

Il Comitato, riunitosi più volte nel corso dell’anno, ha seguito con costante attenzione l’attività dell’Unità, fornendo importanti contributi di riflessione sulle principali scelte organizzative, sull’elaborazione di schemi di anomalia, sui processi di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, sugli aspetti relativi alle collaborazioni istituzionali e internazionali.

9.2. Indicatori di performance

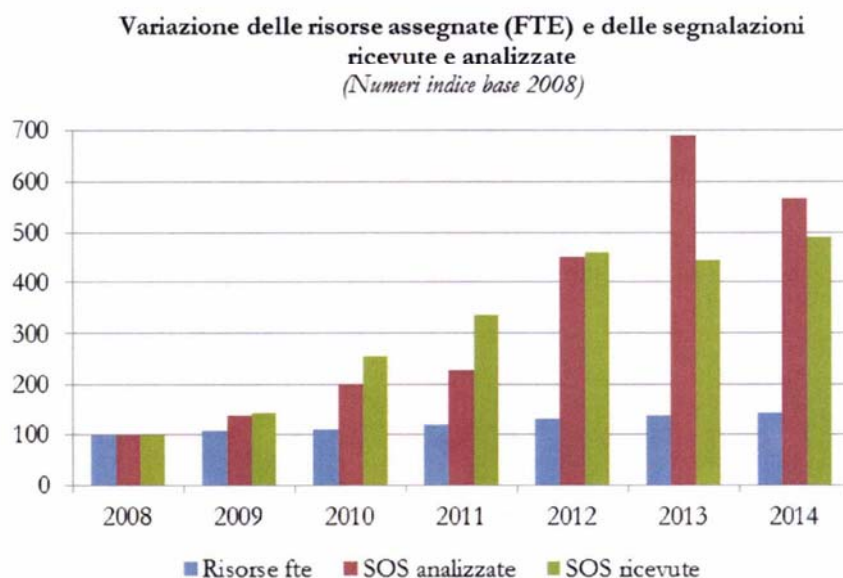
Continua l’impegno dell’Unità per un costante miglioramento dei propri livelli di *performance*.

Nel corso del 2013 era stato raggiunto l’obiettivo dell’assorbimento dell’eccellente aumento dei carichi operativi registrato a partire dalla costituzione dell’Unità. Ciò anche attraverso la progettazione e lo sviluppo di sistemi informativi dedicati e un’attenta azione di controllo di gestione, che hanno favorito la rilevante crescita delle capacità produttive.

Tali interventi hanno permesso di fronteggiare con successo l’ulteriore elevato incremento di segnalazioni di operazioni sospette registrato nel 2014 e di ridurre progressivamente lo *stock* di segnalazioni da esaminare, giunto nell’anno a una

dimensione che può essere considerata fisiologica. I significativi risultati sono stati raggiunti contenendo gli incrementi di personale: il rapporto tra numero di segnalazioni sospette esaminate e risorse umane assegnate all'Unità, espresse in termini di *full time equivalent (FTE)* è fortemente aumentato nel corso del tempo. In particolare, nel 2014 dopo la drastica riduzione dello *stock* realizzata nell'anno precedente, il volume delle operazioni esaminate continua a rimanere superiore a quello delle segnalazioni ricevute, grazie al mantenimento di elevati livelli di produttività⁷³ (cfr. Figura 9.1).

Figura 9.1



Il particolare impegno mostrato dal personale dell'Unità ha reso possibile nel 2014 il conseguimento di ulteriori progressi anche nella qualità delle analisi e di presidiare efficacemente impegni di carattere straordinario quali la collaborazione nella predisposizione del *National Risk Assessment* e nei lavori connessi alla *Mutual Evaluation* del GAFI.

Sono stati favoriti anche lo svolgimento di più ampi approfondimenti finanziari, la sperimentazione di nuovi approcci e metodologie di analisi, l'incremento delle potenzialità di collaborazione con autorità nazionali, sovranazionali ed estere impegnate nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, l'effettuazione di studi e ricerche.

Le iniziative assunte sul piano qualitativo hanno accresciuto, in linea con i principi internazionali, la capacità di selezione delle operazioni e contribuito a orientare l'intero processo operativo secondo un approccio basato sul rischio, favorendo l'approfondimento delle operazioni più significative da parte degli Organi investigativi⁷⁴.

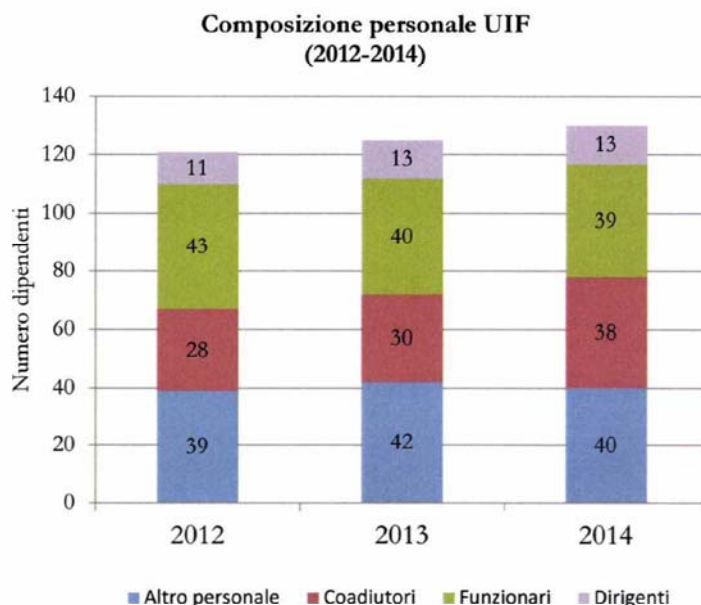
⁷³ Si veda il § 3.1.

⁷⁴ Si veda il § 3.5.

9.3. Risorse umane

Nel 2014 la compagine della UIF è passata da 125 a 130 addetti – a fronte di un organico previsto di 141 – a seguito dell'ingresso di 11 nuovi elementi, dei quali 4 di nuova assunzione, e dell'uscita di 6 unità (*Figura 9.2*).

Figura 9.2



Particolare attenzione viene dedicata alla preparazione professionale delle risorse. Continua è l'attività di formazione, anche in collaborazione con altre istituzioni e associazioni di categoria, al fine di condividere e illustrare casistiche e metodologie di particolare rilevanza per l'attività istituzionale. Il personale ha partecipato a iniziative formative organizzate dalla Banca d'Italia, da altre autorità di settore e da Organi investigativi riguardanti argomenti di particolare interesse per l'attività svolta.

9.4. Risorse informatiche

Sono proseguite nel corso del 2014 la realizzazione e l'implementazione dei sistemi informativi progettati a supporto dell'attività della UIF.

Il loro sviluppo tende a valorizzare l'integrazione delle specificità dei singoli settori dell'Unità, in un disegno generale mirato a consentire un maggior grado di sintesi già nella fase di estrazione e rappresentazione dell'informazione utilizzata dalle diverse funzioni. L'obiettivo è quello di evidenziare i contenuti maggiormente significativi e le eventuali connessioni, in modo da favorire l'individuazione di punti critici di interesse e la selezione degli aspetti di maggiore utilità operativa.

Nel corso del 2014 si sono concluse alcune importanti fasi del progetto di costituzione di un *datawarehouse* dell'Unità, che consentirà di accedere in modo rapido e integrato a tutte le informazioni rilevanti per l'efficace svolgimento delle funzioni istituzionali affidate alla UIF.

Datawarehouse

Sono state varate le nuove regole di *matching* anagrafico che permettono di stabilire il collegamento tra le basi-dati esterne e le informazioni presenti nelle singole SOS al fine di arricchire l'analisi finanziaria della segnalazione. In prospettiva è prevista l'integrazione con i dati di altri archivi informatici.

Nell'ultimo mese dell'anno ha trovato avvio il nuovo sistema di trasmissione telematica delle dichiarazioni delle transazioni in oro. Il progetto è diretto a facilitare le modalità di scambio con le diverse categorie coinvolte (banche, operatori professionali, altri soggetti), nonché a migliorare l'elaborazione e l'utilizzo delle informazioni contenute nelle dichiarazioni nell'ambito dei processi interni dell'Unità.

Dichiarazioni delle operazioni in oro

La ricchezza informativa della UIF costituisce un patrimonio di particolare interesse per la crescente attività di collaborazione istituzionale e internazionale della UIF. A migliore supporto di questo impegno sono in via di sviluppo strumenti di lavoro e sistemi di comunicazione dedicati. Specifico rilievo riveste il progetto per la gestione degli scambi di informazioni con l'Autorità giudiziaria e le FIU estere, il cui rilascio è programmato in fasi successive nel corso dell'anno 2015.

Scambi di informazioni con AG e FIU

Il progetto mira a consentire l'utilizzo di canali telematici per l'acquisizione delle informazioni e l'informatizzazione dell'intero processo di trattamento delle richieste, con il conseguimento di un maggior livello di automazione, di una forte compressione delle aree di manualità, di una significativa riduzione dell'uso di supporti cartacei e in definitiva di una maggior efficienza di risultato.

9.5. Informazione esterna

La UIF dedica crescente attenzione al confronto con le altre entità e istituzioni partecipi del sistema di prevenzione e contrasto e con la società civile.

Nel 2014, per la prima volta, i contenuti del Rapporto Annuale attraverso il quale la UIF dà conto della propria attività al Governo e al Parlamento, e indirettamente alla generalità dei cittadini e del pubblico, hanno formato oggetto di una presentazione ufficiale alla presenza di rappresentanti delle istituzioni, degli intermediari finanziari e degli operatori.

Comunicazione con il pubblico e il sistema

Il Rapporto Annuale è stato tradotto integralmente in lingua inglese. Entrambe le versioni sono rese disponibili alla consultazione pubblica tramite il sito internet dell'Unità.

Il sito della UIF è stato configurato come autonomo da quello della Banca d'Italia ed è stato integralmente ridisegnato e arricchito per consentire al pubblico un agevole e diretto accesso all'informazione.

Nuovo sito internet

Il nuovo sito costituisce un "portale dell'antiriciclaggio", unico sito istituzionale completamente dedicato alla materia. I contenuti pubblicati, oltre a illustrare l'attività della UIF, offrono una panoramica del complessivo sistema antiriciclaggio, italiano e

internazionale, fornendo informazioni complete e aggiornate su aspetti normativi, istituzionali, su iniziative e approfondimenti in materia.

Confronto con gli operatori

L'Unità ha promosso numerose occasioni, alcune a carattere ricorrente, di confronto e colloquio diretto con rappresentanti ed esponenti qualificati delle principali categorie destinatarie degli obblighi antiriciclaggio. L'obiettivo è quello di accrescere la consapevolezza delle finalità e modalità di utilizzo delle diverse tipologie di segnalazioni che il sistema trasmette alla UIF, fornendo elementi di *feedback*⁷⁵, utili anche a fini di comparazione a livello di sistema, e facilitando l'instaurazione di un più stretto dialogo destinato a migliorare gli *standard* della collaborazione attiva.

Pubblicazioni, docenze e seminari

Nella medesima prospettiva si inquadrano le iniziative di pubblicazione promosse dalla UIF e la partecipazione di esponenti dell'Unità a momenti e sedi di studio e approfondimento della normativa e degli scenari di contrasto alla criminalità economica nelle sue varie forme.

La UIF prosegue nella elaborazione dei "*Quaderni dell'antiriciclaggio*", destinati alla diffusione al pubblico di dati, studi e documenti sulla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo⁷⁶.

Alla collana *Dati statistici*, contenente statistiche semestrali sulle segnalazioni ricevute e informazioni di sintesi sull'operatività dell'Unità, si è aggiunta la collana *Analisi e studi*, inaugurata nel marzo 2014 e destinata a raccogliere contributi in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Nel primo numero ha trovato collocazione uno studio sulle determinanti e sulle anomalie dei flussi finanziari verso i paradisi fiscali. Ad aprile 2015 è stato pubblicato il Quaderno dedicato alle casistiche di riciclaggio, una rassegna con finalità divulgative rivolta ai soggetti obbligati e anche a lettori meno esperti.

Nel corso del 2014, la UIF ha partecipato a numerosi convegni, seminari e incontri volti alla sensibilizzazione del pubblico e delle diverse tipologie di operatori, nonché alla illustrazione delle modifiche intervenute nel quadro normativo.

La UIF ha preso parte, con propri relatori, a più di 60 iniziative formative, tra le quali quelle organizzate dalla Scuola Superiore della Magistratura per i magistrati ordinari in tirocinio (MOT) svoltesi presso la stessa Unità, le Filiali e l'Amministrazione Centrale della Banca d'Italia. Di particolare rilievo anche l'adesione a iniziative organizzate da altre autorità di settore, quali la CONSOB, la Polizia di Stato e la Scuola Superiore della Presidenza del Consiglio, nonché la partecipazione di relatori dell'Unità a eventi organizzati a livello internazionale.

⁷⁵ Si vedano i §§ 2.3 e 5.3.

⁷⁶I Quaderni, oltre che diffusi a stampa, sono pubblicati sul sito web dell'Unità: <http://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/index.html>.

L'ATTIVITÀ IN SINTESI

Raccolta informativa

- 71.758 segnalazioni di operazioni sospette
- 99.647.551 dati aggregati ricevuti
- 40.007 dichiarazioni su operazioni in oro

Analisi e disseminazione

- 75.857 segnalazioni esaminate
- 59.594 segnalazioni inviate agli Organi investigativi per un eventuale seguito d'indagine, di cui 24.633 con valutazione di rischio "alto" o "molto alto"

Collaborazione con Organi investigativi e autorità nazionali

- 393 risposte a richieste dell'Autorità giudiziaria
- 85 denunce di notizie di reato
- 41 provvedimenti di sospensione di operazioni sospette
- 158 misure di "congelamento" monitorate, relative al finanziamento del terrorismo o ad attività di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale
- 32 comunicazioni alla Vigilanza della Banca d'Italia

Altre iniziative di collaborazione

- Partecipazione al Gruppo di lavoro sul *risk assessment* nazionale costituito presso il MEF su iniziativa del CSF
- Contributo alla delegazione italiana nell'ambito del quarto ciclo di *Mutual Evaluation* del GAFI
- Protocollo d'intesa con l'ANAC
- Accesso all'Anagrafe tributaria
- Protocollo d'intesa con il Comune di Milano

Collaborazione con altre FIU

- 939 richieste ricevute da FIU estere
- 1.144 risposte fornite a FIU estere
- 660 richieste inoltrate a FIU estere, di cui 272 di tipo *known/unknown* inviate tramite la piattaforma FIU.NET

Contributi alla conoscenza del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

- Relatori in oltre 60 convegni e seminari in materia di riciclaggio presso università e altre istituzioni
- Relatori in un ciclo di seminari con magistrati ordinari in tirocinio, promosso dalla Scuola Superiore della Magistratura
- Pubblicazione del nuovo sito della UIF
- Inaugurazione della collana "*Analisi e studi*" dei *Quaderni dell'antiriciclaggio*

Normativa

- Istruzioni sulle modalità di comunicazione delle operazioni di restituzione per impossibilità di ottemperare agli obblighi di adeguata verifica della clientela
- Istruzioni per la predisposizione e la trasmissione delle dichiarazioni relative a

operazioni in oro di importo superiore a 12.500 euro

- Provvedimento recante lo Schema rappresentativo di comportamenti anomali relativo all'operatività con carte di pagamento
- Comunicazione sull'utilizzo anomalo di valute virtuali
- Partecipazione al Tavolo tecnico presso il MEF sulla revisione dell'apparato sanzionatorio del d.lgs. 231/2007
- Contributo tecnico all'emanazione di linee guida da parte del CNN

Rafforzamento dell'infrastruttura IT

- Avvio della ricezione da parte della UIF, tramite il Portale degli Organi investigativi, degli indicatori sintetici di pregiudizio investigativo
- Avvio di un progetto per la gestione degli scambi di informazioni con l'Autorità giudiziaria e le FIU estere
- Avvio del sistema per la raccolta e gestione dei flussi informativi concernenti le operazioni in oro

GLOSSARIO

Archivio unico informatico (AUI)

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera b), d.lgs. 231/2007, è l'archivio formato e gestito a mezzo di sistemi informatici, nel quale sono conservate in modo accentrato tutte le informazioni acquisite nell'adempimento degli obblighi di identificazione e registrazione, secondo i principi e le modalità previsti nel citato decreto e nelle disposizioni emanate dalla Banca d'Italia.

Auto-riciclaggio

Ai sensi dell'art. 648-ter.1 del codice penale è punito per il reato di auto-riciclaggio "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". La norma è stata introdotta dall'art. 3, comma 3, della l. 186/2014.

Autorità di vigilanza di settore

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera c), d.lgs. 231/2007, sono le autorità preposte, in base alla normativa vigente, alla vigilanza o al controllo dei soggetti indicati all'art. 10, comma 2, dalla lettera a) alla lettera d) (ossia delle società di gestione accentrata di strumenti finanziari, delle società di gestione dei mercati regolamentati di strumenti finanziari e dei soggetti che gestiscono strutture per la negoziazione di strumenti finanziari e di fondi interbancari, delle società di gestione dei servizi di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari e delle società di gestione dei sistemi di compensazione e garanzia delle operazioni in strumenti finanziari), all'art. 11 (intermediari bancari e finanziari e altri soggetti esercenti attività finanziaria) e all'art. 13, comma 1, lettera a) (revisori legali e società di revisione con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico).

Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF)

Ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 109/2007, è il Comitato istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, presieduto dal Direttore generale del Tesoro (o da un suo delegato), composto da dodici membri, nominati con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, su designazione rispettivamente del Ministro dell'Interno, del Ministro della Giustizia, del Ministro degli Affari esteri, della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP (oggi IVASS) e dell'Unità di Informazione Finanziaria. I restanti componenti del Comitato sono un dirigente in servizio presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, un ufficiale della Guardia di Finanza, un funzionario o ufficiale della Direzione Investigativa Antimafia, un ufficiale dei Carabinieri, un rappresentante della Direzione Nazionale Antimafia. Il Comitato è integrato, ai fini dello svolgimento dei compiti riguardanti il congelamento delle risorse economiche, da un rappresentante dell'Agenzia del Demanio e, ai fini dello svolgimento dei compiti relativi al contrasto della proliferazione delle armi di distruzione di massa, da due rappresentanti designati, rispettivamente, dal Ministero dello Sviluppo economico e dall'Agenzia della Dogane e dei monopoli. Gli enti che partecipano con propri rappresentanti nel CSF comunicano al Comitato, anche in deroga a ogni disposizione in materia di segreto d'ufficio, le informazioni riconducibili alla materia di competenza del Comitato stesso. Inoltre, l'Autorità giudiziaria trasmette ogni informazione ritenuta utile per contrastare il finanziamento al terrorismo internazionale. L'art. 5, comma 3, d.lgs. 231/2007 ha esteso le competenze del Comitato, inizialmente limitate al coordinamento in materia di contrasto finanziario al terrorismo, anche alla lotta al riciclaggio.

Congelamento

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera e), d.lgs. 109/2007, è il divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione dei fondi o di accesso a essi, così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che consente l'uso dei fondi, compresa la gestione di portafoglio.

Direzione Investigativa Antimafia (DIA)

Organismo investigativo specializzato, a composizione interforze, con competenza su tutto il territorio nazionale. Istituito nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno – con

l. n. 410/1991 – ha il compito esclusivo di assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività d'investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata, in tutte le sue espressioni e connessioni, nonché di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative ai delitti di associazione di tipo mafioso o, comunque, a essa ricollegabili.

Financial Intelligence Unit (FIU)

Unità centrale nazionale che, al fine di combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, è incaricata di ricevere e analizzare segnalazioni di operazioni sospette e altre informazioni rilevanti in materia di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e connessi reati presupposto, nonché della disseminazione dei risultati di tale analisi.

In base alla scelta compiuta dal singolo legislatore nazionale, la FIU può assumere la natura di autorità amministrativa, di struttura specializzata costituita all'interno delle forze di polizia o incardinata nell'ambito dell'Autorità giudiziaria. In alcuni Stati sono stati adottati modelli misti fra i precedenti.

Finanziamento del terrorismo

Ai sensi dell'art. 1 d.lgs. 109/2007, per finanziamento del terrorismo si intende qualsiasi attività diretta, con qualsiasi mezzo, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati, destinati a essere, in tutto o in parte, utilizzati al fine di compiere uno o più delitti con finalità di terrorismo; ovvero in ogni caso diretti a favorire il compimento di uno o più delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice penale, e ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione dei delitti anzidetti.

FIU.NET

Infrastruttura di comunicazione decentrata tra le *Financial Intelligence Unit* (FIU) dell'Unione europea che consente uno scambio strutturato di informazioni su base multilaterale, garantendo standardizzazione applicativa, immediatezza e sicurezza degli scambi.

Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI)

Organismo intergovernativo a carattere temporaneo, creato in ambito OCSE, che ha lo scopo di ideare e promuovere strategie di contrasto del riciclaggio, a livello nazionale e internazionale. Le decisioni assunte vengono approvate in sede OCSE. Nel corso del mandato iniziale, affidato nel 1989, ha emanato 40 Raccomandazioni relative all'azione di monitoraggio in materia di riciclaggio, alle quali si sono aggiunte, nei mandati successivi, 9 Raccomandazioni Speciali relative al contrasto finanziario del terrorismo internazionale. La materia è stata interamente rivista nel 2012 con l'emanazione di 40 nuove Raccomandazioni. Il GAFI promuove inoltre la diffusione delle misure antiriciclaggio al di fuori dell'ambito dei paesi membri collaborando con altri organismi internazionali e approfondisce le nuove tendenze e tipologie di riciclaggio.

La denominazione inglese del GAFI è *Financial Action Task Force* (FATF).

Gruppo Egmont

Organismo a carattere informale, costituito nel 1995 da un gruppo di FIU, per sviluppare la cooperazione internazionale e accrescerne i benefici. Il numero delle FIU aderenti è progressivamente aumentato nel tempo (attualmente 139). Nel 2010 il Gruppo Egmont si è trasformato in una organizzazione internazionale, con Segretariato a Toronto, Canada.

Lista dei paesi equivalenti

Elenco degli Stati extracomunitari e dei territori stranieri che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla Direttiva n. 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e che prevedono il controllo del rispetto di tali obblighi.

L'elenco, ai sensi del decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 10 aprile 2015, include i seguenti Stati: Australia, Brasile, Canada, Hong Kong, India, Giappone, Repubblica di Corea, Messico, Singapore, Stati Uniti d'America, Repubblica del Sudafrica, Svizzera, San Marino.

La lista include, con i medesimi effetti, anche i seguenti territori: Mayotte, Nuova Caledonia, Polinesia francese, Saint-Pierre e Miquelon, Wallis e Futuna, Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius, Saba.

Mezzi di pagamento

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera i), d.lgs. 231/2007, sono il denaro contante, gli assegni bancari e postali, gli assegni circolari e gli altri assegni a essi assimilabili o equiparabili, i vaglia postali, gli ordini di accreditamento o di pagamento, le carte di credito e le altre carte di pagamento, le polizze assicurative trasferibili, le polizze di pegno e ogni altro strumento a disposizione che permetta di trasferire, movimentare o acquisire, anche per via telematica, fondi, valori o disponibilità finanziarie.

Moneyval (Select Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures)

Sottocomitato dell'*European Committee on Crime Problems* (CDPC) del Consiglio d'Europa costituito nel settembre del 1997. Opera come organo preposto alle politiche antiriciclaggio nell'ambito del Consiglio – tenendo conto anche delle misure adottate dal GAFI – rivolgendo ai paesi aderenti specifiche raccomandazioni in materia. Valuta le misure antiriciclaggio adottate dai paesi aderenti al Consiglio d'Europa diversi dai membri del GAFI. Possiede lo status di *Associate Member* del GAFI, in qualità di gruppo regionale.

Dal gennaio 2011 *Moneyval*, interessato da una sostanziale modifica statutaria, opera come autonomo organismo di monitoraggio del Consiglio d'Europa in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo che risponde direttamente al Comitato dei Ministri, cui presenta il proprio rapporto annuale.

Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV)

Costituito all'interno del Corpo della Guardia di Finanza, opera sul fronte della lotta al riciclaggio sia come organismo investigativo di polizia, sia come organo amministrativo di controllo del settore dell'intermediazione finanziaria, unitamente alla Banca d'Italia e alla DLA. Nell'espletamento della propria attività, si avvale dei poteri e delle facoltà che la legge riconosce ai suoi appartenenti con riferimento alla specifica disciplina valutaria, oltre che di quelli propri della materia fiscale.

Office of Foreign Assets Control (OFAC)

Agenzia del Dipartimento del tesoro statunitense, costituita sotto gli auspici del Sottosegretario del Tesoro per il terrorismo e l'*intelligence* finanziaria. L'OFAC regola e applica le sanzioni economiche e commerciali disposte, nello svolgimento della politica estera e della sicurezza nazionale, nei confronti di altri Stati, organizzazioni e individui stranieri.

Paesi della Unione Europea

Comprendono i 15 paesi che erano membri dell'Unione Europea già prima del maggio 2004 (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia) e i 13 paesi nuovi membri entrati a far parte della UE dopo tale data (Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria).

Paesi e territori non cooperativi e/o a fiscalità privilegiata

Paesi e territori elencati (cosiddetta *black list*) nel decreto del Ministro delle Finanze del 4 maggio 1999 (da ultimo modificato dal decreto ministeriale del 12 febbraio 2014), nel decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 21 novembre 2001 (nella versione aggiornata al decreto ministeriale 30 marzo 2015) e nel decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 23 gennaio 2002 (nella versione aggiornata al decreto ministeriale del 27 luglio 2010). L'elenco comprende i seguenti paesi: Abu Dhabi, Ajman, Andorra, Angola, Anguilla, Antigua e Barbuda, Antille Olandesi (Sint Maarten – parte Olandese; Bonaire, Sint Eustatius e Saba; Curaçao), Aruba, Bahamas, Bahrein, Barbados, Belize, Bermuda, Brunei, Costa Rica, Dominica, Dubai, Ecuador, Filippine, Fuijajrah, Giamaica, Gibilterra, Gibuti (Ex Afar e Issas), Grenada, Guatemala, Guernsey, Hong Kong, Isola di Man, Isole Cayman, Isole Cook, Isole Marshall, Isole Turks and Caicos, Isole Vergini Britanniche, Isole Vergini Statunitensi, Jersey, Kenya, Kiribati, Libano, Liberia, Liechtenstein, Macao, Maldive, Malesia, Mauritius, Monaco, Monserrat, Nauru, Niue, Nuova Caledonia,

Oman, Panama, Polinesia francese, Portorico, Ras El Khaimah, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Salomone, Samoa, Sant'Elena, Seychelles, Sharjah, Singapore, Svizzera, Taiwan, Tonga, Tuvalu, Umm Al Qaiwain, Uruguay, Vanuatu. La Repubblica di San Marino è stata esclusa nel corso del 2014 dalla *black list*, ma è stata considerata nelle elaborazioni. A questi si aggiungono i paesi che, in base alle valutazioni del GAFI (cfr. *FATF Public Statement 14 February 2014* e *Improving Global AML/CFT compliance: On-going process 14 February 2014*), risultano non allineati alla normativa di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; si tratta di: Afghanistan, Albania, Algeria, Angola, Argentina, Cambogia, Corea del Nord, Cuba, Ecuador, Etiopia, Indonesia, Iran, Iraq, Kenya, Kuwait, Kirgizstan, Laos, Mongolia, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Pakistan, Papua Nuova Guinea, Sudan, Siria, Tajikistan, Tanzania, Turchia, Uganda, Yemen, Zimbabwe.

Riciclaggio

L'art. 648-bis del codice penale punisce per il reato di riciclaggio chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato, "sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione a essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa". L'art. 648-ter punisce per il reato di impiego chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648 e 648-bis, "impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto".

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, d.lgs. 231/2007 costituiscono riciclaggio, se commesse intenzionalmente, le seguenti azioni: a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; d) la partecipazione a uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione.

Titolare effettivo

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera u), d.lgs. 231/2007, è la persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività, ovvero, nel caso di entità giuridica, la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano tale entità, ovvero ne risultano beneficiari secondo i criteri riportati nell'art. 2 dell'allegato tecnico al citato decreto.

SIGLARIO

ANAC	Autorità Nazionale AntiCorruzione
ATM	<i>Automatic Teller Machine</i>
AUI	Archivio Unico Informatico
CASA	Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
CNN	Consiglio Nazionale del Notariato
CSF	Comitato di Sicurezza Finanziaria
DIA	Direzione Investigativa Antimafia
GdF	Guardia di Finanza
IMEL	Istituto di moneta elettronica
IVASS	Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni
MEF	Ministero dell'Economia e delle finanze
NRA	<i>National Risk Assessment</i>
NSPV	Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza
OFAC	<i>Office of Foreign Assets Control</i>
SARA	Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate
SGR	Società di gestione del risparmio
SICAV	Società di investimento a capitale variabile
SIM	Società di investimento mobiliare
SOS	Segnalazione/i di operazioni sospette
TUB	Testo Unico Bancario (d.lgs. 385/1993)
TUF	Testo Unico della Finanza (d.lgs. 58/1998)
UIC	Ufficio Italiano dei Cambi
UIF	Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia