

231/2007 (es., archivio dei rapporti finanziari presso l'Anagrafe tributaria) o sulla base di protocolli di collaborazione stipulati con altre autorità nazionali, scambia informazioni con omologhe autorità antiriciclaggio estere anche avvalendosi di appositi *Memoranda of Understanding*. L'approfondimento può estendersi a operazioni sospette non segnalate, di cui la UIF venga a conoscenza.

In relazione all'esito delle proprie analisi, la UIF: trasmette le segnalazioni ritenute meritevoli di un seguito investigativo al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e alla Direzione investigativa antimafia (DIA), che ne informano il Procuratore nazionale antimafia qualora siano attinenti alla criminalità organizzata; comunica all'Autorità Giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale; archivia le segnalazioni che reputa infondate.

Gli esiti  
dell'analisi  
finanziaria

La UIF può altresì sospendere operazioni sospette per un massimo di cinque giorni lavorativi, su richiesta del NSPV, della DIA, dell'Autorità Giudiziaria, ovvero d'iniziativa, sempre che ciò non pregiudichi il corso delle indagini. Il provvedimento di sospensione è adottato in stretto coordinamento con le autorità inquirenti.

Il d.lgs. n. 231/2007 assegna alla UIF poteri ispettivi nell'ambito dell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale. L'art. 53, comma 4, prevede che la UIF verifichi il rispetto delle disposizioni in argomento con specifico riferimento all'obbligo di segnalazione di operazioni sospette e ai casi di omessa segnalazione. L'art. 47 consente l'approfondimento ispettivo di operazioni sospette, mediante accertamenti "mirati" finalizzati all'esame di operazioni segnalate ovvero non segnalate, delle quali la UIF viene a conoscenza sulla base di dati in proprio possesso ovvero di informazioni comunicate, tra l'altro, dagli organi delle indagini, dalle Autorità di vigilanza di settore, dagli ordini professionali, dalle FIU estere.

I poteri  
ispettivi

*Nello svolgimento di tale attività la UIF analizza i flussi finanziari attinenti alle operazioni poste in essere dal soggetto ispezionato al fine di rilevare eventuali anomalie; contesta le ipotesi di omessa segnalazione di operazioni sospette accertate nell'esercizio della propria attività ai fini del successivo iter sanzionatorio amministrativo.*

La UIF svolge analisi e studi su singole anomalie, su settori dell'economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di pagamento e su realtà economiche territoriali. I risultati di carattere generale degli studi effettuati sono portati a conoscenza delle forze di polizia, delle Autorità di vigilanza di settore, dei Ministeri dell'economia e della giustizia, del Procuratore nazionale antimafia. Alla DIA e al NSPV la UIF riferisce in merito agli esiti delle analisi e degli studi effettuati su specifiche anomalie da cui emergano fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

I compiti  
di analisi  
e studio

*La UIF favorisce la promozione della collaborazione attiva dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio: a monte, attraverso la proposta di indicatori di anomalia che la Banca d'Italia e i Ministeri dell'interno e della giustizia emanano e aggiornano periodicamente, per i soggetti da ciascuno controllati, al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette; a valle, fornendo ai soggetti obbligati un'informazione di ritorno sull'esito delle segnalazioni.*

La cooperazione a livello nazionale...

La cooperazione e lo scambio di informazioni a livello sia nazionale sia internazionale sono determinanti per l'efficace svolgimento delle funzioni assegnate alla UIF e rappresentano anche una condizione imprescindibile per garantire efficienza ed efficacia all'intero sistema antiriciclaggio.

Il d.lgs. n. 231/2007 attribuisce particolare rilievo al coordinamento con le Autorità di vigilanza di settore, con gli ordini professionali e con gli organi investigativi, valorizzando in special modo i momenti di collaborazione con l'Autorità Giudiziaria. A quest'ultimo riguardo, si segnala per importanza la disposizione (art. 9, comma 7) secondo cui l'Autorità Giudiziaria, quando ha fondato motivo di ritenere che il riciclaggio sia avvenuto attraverso operazioni effettuate presso intermediari vigilati, ne dà comunicazione all'Autorità di vigilanza competente e alla UIF, per gli atti di loro spettanza.

*I vantaggi derivanti dall'applicazione di tale norma sono rilevanti: in primo luogo, l'Autorità Giudiziaria può svolgere autonomamente le proprie funzioni e, quindi, assicurare la speditezza dell'azione penale, potendo però contare anche su un articolato quadro di rapporti di collaborazione; in secondo luogo, le competenze dell'Autorità Giudiziaria e della UIF restano distinte, consentendo all'Autorità Giudiziaria di contare su una collaborazione di tipo istituzionale e non più occasionale o affidata a singoli consulenti: infatti, il supporto tecnico e l'assistenza nell'analisi delle fattispecie si inseriscono nell'ambito dell'ordinario svolgimento delle competenze della stessa Unità, senza oneri per l'Erario dello Stato. La sinergia tra le diverse funzioni istituzionali emerge con chiarezza tenuto conto che l'Autorità Giudiziaria viene a sua volta informata delle iniziative assunte dalla UIF (così come dalle Autorità di vigilanza di settore) e, quindi, anche degli ulteriori accertamenti verosimilmente effettuati con i poteri propri dell'azione amministrativa.*

L'art. 9, comma 10, del d.lgs. n. 231/2007 prevede che la UIF e gli organi delle indagini collaborino per agevolare l'individuazione di ogni circostanza in cui emergono fatti e situazioni la cui conoscenza può essere comunque utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. A tal fine, la stessa disposizione prevede che gli organi delle indagini possano fornire informazioni alla UIF.

...e internazionale

La collaborazione internazionale rappresenta una caratteristica qualificante della UIF, attesi anche i riflessi operativi che ne derivano per il rafforzamento dell'azione antiriciclaggio.

*L'Unità è impegnata nei lavori dei principali organismi che si occupano di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, sia in veste di autorità nazionale antiriciclaggio, sia nell'ambito delle delegazioni italiane presso gli stessi organismi; partecipa al GAFI e al Gruppo Egmont; mette a disposizione propri esperti per la valutazione dei sistemi antiriciclaggio di altri Paesi; scambia informazioni con le altre FIU, nell'ambito dell'approfondimento delle operazioni sospette.*

Altri compiti

In base alla legge 17 gennaio 2000, n. 7, recante la disciplina del mercato dell'oro, la UIF riceve le dichiarazioni obbligatorie relative a transazioni in oro da investimento e in materiale d'oro ad uso prevalentemente industriale, di importo pari o superiore a 12.500 euro.

*La dichiarazione va trasmessa, di norma, entro la fine del mese successivo a quello nel quale l'operazione è stata compiuta; nei casi di operazioni di trasferimento al seguito verso l'estero la dichiarazione*

va, invece, effettuata e trasmessa prima del trasferimento stesso. Copia della dichiarazione e del documento che ne attesta l'avvenuta trasmissione alla UIF devono accompagnare il trasferimento dell'oro.

La UIF è subentrata altresì all'Ufficio italiano dei cambi nei compiti in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet.

*Al riguardo, la legge 6 febbraio 2006, n. 38, in relazione allo scambio di informazioni relative ai beneficiari di pagamenti effettuati per la commercializzazione di materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori sulla rete Internet e sulle altre reti di comunicazione, assegna all'Unità un ruolo di collegamento fra il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet, istituito presso il Ministero dell'interno, e il sistema finanziario, segnatamente banche, Istituti di moneta elettronica, Poste Italiane S.p.A. e intermediari finanziari che prestano servizi di pagamento. L'attuazione della legge n. 38/2006 richiede l'emanazione di un Regolamento interministeriale – in via di definizione – che stabilisca le procedure e le modalità da applicare per la trasmissione riservata, mediante strumenti informatici e telematici, delle informazioni in discorso.*

### 3.3 Il funzionamento della UIF

Il funzionamento e l'assetto organizzativo della UIF sono stati disciplinati con il Regolamento del Governatore della Banca d'Italia del 21 dicembre 2007, che attribuisce, tra l'altro, alla Unità mezzi finanziari e risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei suoi fini istituzionali.

*Il Regolamento, nel richiamare i principi di autonomia e indipendenza della UIF, sancisce, tra l'altro, il principio della collaborazione e dello scambio di informazioni tra le autorità; demanda i rapporti con la Banca d'Italia a un apposito protocollo volto ad assicurare l'efficace ed efficiente svolgimento delle rispettive attività; stabilisce l'articolazione organizzativa dell'Unità; definisce le modalità con cui la UIF rende conto annualmente dell'attività svolta.*

La nuova articolazione organizzativa della UIF è stata varata il 1° luglio 2008, dopo l'assegnazione delle risorse intervenuta nella prima parte dell'anno, con la definizione di sei Divisioni, alcuni organi collegiali e un nucleo di dirigenti in staff alla Direzione, impegnati anche in compiti ispettivi.

La configurazione dell'Unità e la dotazione di risorse umane e tecnologiche sono illustrate in maggiore dettaglio nel successivo capitolo 8.

## 4 LE FINANCIAL INTELLIGENCE UNIT

### 4.1 Caratteristiche essenziali

La nozione di FIU ha origine nella prassi e nella regolamentazione internazionale e comunitaria, entrambe mosse dall'esigenza di individuare un organismo nazionale, centrale, specializzato e differenziato, in grado di accentrare le informazioni relative alle segnalazioni di operazioni sospette (evitandone la dispersione) e di accrescere l'efficacia della collaborazione internazionale e dello scambio di informazioni.

Le caratteristiche  
inderogabili

La nozione internazionale di *Financial Intelligence Unit* – coniata nel 1996 dal Gruppo Egmont e successivamente recepita in convenzioni internazionali e in provvedimenti comunitari vincolanti – è caratterizzata da alcuni elementi necessari e inderogabili cui ogni Unità nazionale deve conformarsi.

*Si tratta dei seguenti aspetti:*

- *il vincolo dell'accentramento delle segnalazioni in un unico punto nazionale e la conseguente necessaria unicità della FIU;*
- *la specializzazione delle funzioni, che implica la rigorosa distinzione dei compiti connessi con l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette rispetto a quelli attinenti all'accertamento investigativo e giudiziario sui medesimi fatti cui si riferiscono le segnalazioni;*
- *l'accesso – diretto o indiretto, ma tempestivo – alle informazioni finanziarie, amministrative e investigative necessarie per assolvere i propri compiti in modo adeguato, nonché, sul piano internazionale, per scambiare informazioni con le controparti estere (cd. multidisciplinarietà);*
- *la capacità di collaborazione mediante scambio di informazioni, da esercitare con modalità dirette e autonome, senza necessità della cornice di trattati internazionali o di relazioni inter-governative. Ciò implica anche che la circolazione delle informazioni non può incontrare ostacoli né a causa di vincoli di segretezza né a motivo di altri condizionamenti (ad esempio, limitazioni connesse a misure di garanzia sul trattamento di dati personali);*
- *la capacità di stipulare Memoranda of Understanding, per regolare la collaborazione internazionale della FIU su base pattizia e bilaterale;*
- *l'autonomia e l'indipendenza sul piano operativo, gestionale e organizzativo, necessarie per garantire l'esercizio adeguato delle funzioni specializzate in regime di monopolio. Si tratta di un requisito necessario anche per escludere conflitti di interesse;*
- *l'adeguatezza delle risorse, per garantire l'efficacia dell'azione.*

La natura  
istituzionale

La scelta della natura istituzionale della FIU è rimessa al legislatore nazionale. In Europa, pur con molte sfumature che rendono peculiare ogni soluzione nazionale, sono individuabili tre modelli cui le FIU possono essere ricondotte, a seconda che esse abbiano natura amministrativa, siano costituite nell'ambito di organismi

investigativi ovvero si configurino come un modello di tipo misto per la presenza di ambedue le componenti.

*Nel caso della FIU costituita all'interno di organi investigativi (che connota numerosi Paesi europei, tra i quali figurano Paesi germanofoni, anglosassoni e scandinavi), le funzioni connesse con la ricezione e l'approfondimento delle segnalazioni sono attribuite a reparti di polizia specializzati in materie economiche, responsabili nei confronti del Ministero dell'interno o, in altri casi, della giustizia. Una variante peculiare del modello "investigativo" è rappresentata dalle FIU "giudiziarie", istituite presso uffici specializzati delle Procure. In entrambi i casi vale il principio della specializzazione delle funzioni, che prevede la separazione funzionale della FIU dai settori investigativi.*

*Nell'ipotesi in cui la FIU sia costituita quale autorità amministrativa, essa configura, in alcuni casi, un organo specializzato e dotato di autonomia inserito in un ministero economico (talora nell'ambito di dipartimenti fiscali o doganali); in altri casi, la FIU può essere inserita nell'organizzazione dei servizi di informazione. Rientrano nel modello amministrativo anche le FIU collocate nell'organizzazione di banche centrali o di autorità di vigilanza (è questo il caso dell'Italia e della Spagna).*

*Infine, nel caso in cui la FIU segua un modello organizzativo misto, essa presenta elementi composti amministrativo-investigativi. I modelli amministrativo e misto sembrano quelli verso i quali tende a convergere la prassi prevalente. Essi, in effetti, sembrano offrire le condizioni più efficienti per la piena realizzazione del canone della multidisciplinarietà nell'approfondimento e nella collaborazione internazionale.*

#### 4.2 Lo scambio di informazioni

La collaborazione internazionale tra FIU è sottoposta a specifiche regole che la rendono possibile e ne governano lo svolgimento.

Tra i numerosi aspetti da considerare vi è innanzitutto il fatto che le informazioni trasmesse, di carattere multidisciplinare (nel caso della UIF, esse comprendono anche quelle fornite dagli organi investigativi), possono essere utilizzate dalla controparte solo per lo svolgimento delle attività antiriciclaggio (o antiterrorismo) proprie della FIU (non anche per lo svolgimento di procedimenti giudiziari né per accertamenti relativi a illeciti diversi).

Le regole della  
cooperazione  
tra FIU

Tali informazioni possono essere trasmesse a soggetti terzi, ivi inclusi organismi investigativi e giudiziari, solo previo consenso della FIU che le ha fornite. Il diniego di collaborazione tra FIU è possibile esclusivamente in casi limitati, tassativamente indicati dalle norme e dalle prassi internazionali.

Il regime di riservatezza da applicare alle informazioni ricevute o fornite deve essere almeno equivalente a quello applicabile nel proprio Paese.

*Un'adeguata cornice alla collaborazione internazionale tra FIU può essere assicurata attraverso la definizione di protocolli bilaterali, che si rivelano particolarmente utili per assicurare che le modalità concrete della collaborazione siano adeguate alle caratteristiche delle controparti e rispettino pienamente i vincoli legislativi rispettivamente applicabili.*

I flussi informativi tra le FIU sono in linea di massima canalizzati attraverso due reti di comunicazione telematica che, sebbene posseggano caratteristiche diverse,

La rete  
Egmont e  
FIU.NET

sono consegnate per assicurare la massima rapidità di trasmissione e il più elevato livello di protezione dei dati.

*La rete Egmont è predisposta per gli scambi tra tutte le FIU appartenenti al Gruppo Egmont. Nell'ambito dell'Unione europea, dal 2002 è stata costituita una infrastruttura di comunicazione decentrata, denominata FIU.NET, che consente scambi di informazioni in modalità strutturata.*

## PARTE SECONDA

### 1 ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

#### 1.1 L'elaborazione della regolamentazione

Nel 2008 è proseguita l'azione a livello internazionale e comunitario per il completamento del sistema normativo configurato dalle Raccomandazioni del GAFI del 2003 e dalle disposizioni antiriciclaggio comunitarie.

Gli organismi internazionali e comunitari hanno seguito con attenzione l'applicazione degli standard, consapevoli della complessità della tematica.

Il GAFI, impegnato anche nella valutazione dei sistemi nazionali, ha dedicato particolare attenzione alla formulazione di indicazioni volte a specificare il contenuto e a illustrare le implicazioni dell'approccio basato sul rischio.

*Le misure antiriciclaggio sono state estese, con gli adattamenti del caso, alla prevenzione e all'individuazione di flussi finanziari destinati alla proliferazione di armi di distruzione di massa. A questo riguardo, il GAFI ha prodotto linee-guida rivolte alle banche, soprattutto con riferimento ai rapporti con controparti insediate in Paesi ritenuti a rischio.*

Nell'Unione europea, l'individuazione di Paesi extracomunitari caratterizzati da presidi equivalenti per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo costituisce il risultato di un esercizio complesso, condotto dagli Stati membri nella cornice del Comitato in materia di prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo.

La UIF, con la partecipazione agli organismi competenti e alle delegazioni italiane, ha prestato il proprio contributo all'elaborazione normativa, alla definizione di idonei criteri di equivalenza e all'analisi dei sistemi antiriciclaggio di Paesi terzi; nelle riunioni plenarie e nei gruppi di lavoro del GAFI, la UIF ha contribuito alla soluzione di questioni tecniche e alla elaborazione delle posizioni della parte italiana.

## 1.2 L'attività di organi e gruppi di lavoro

**GAFI** Il GAFI ha approvato il terzo rapporto di *follow-up* relativo alla valutazione cui l'Italia è stata sottoposta nel 2005. L'Assemblea plenaria del febbraio 2009, considerate adeguatamente risolte le criticità a suo tempo individuate, ha deliberato la conclusione della procedura di monitoraggio nei confronti dell'Italia.

*Particolarmente intenso nel corso del 2008 è stato l'impegno prestato per l'individuazione e l'esame di tipologie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, per la definizione di linee-guida settoriali di applicazione dell'approccio basato sul rischio, per l'analisi dei sistemi dei Paesi membri.*

**Gruppo Egmont** Nel 2008 il Gruppo Egmont ha proseguito l'attività di valutazione delle FIU al fine di verificarne la rispondenza agli standard internazionali.

*La valutazione riguarda sia le FIU candidate ad accedere al Gruppo sia quelle già aderenti, i cui Paesi di appartenenza siano stati interessati da modifiche rilevanti intervenute nella regolamentazione nazionale. Particolarmente utili, inoltre, sono le iniziative volte a incentivare la costituzione di FIU in Paesi che ne sono privi, a sviluppare interventi di formazione, a raccogliere e condividere casi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo significativi per la loro importanza e sentenze giudiziarie che riguardano l'attività delle FIU in vari Paesi. Il Gruppo ha svolto una valutazione sull'adeguatezza dei poteri delle FIU in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo.*

**MoneyVal** Il Comitato MoneyVal è risultato particolarmente attivo nella valutazione dei Paesi membri sulla base degli standard e della metodologia del GAFI.

*Gli esiti di tale attività si rivelano molto utili per la conoscenza dei sistemi antiriciclaggio degli Stati dell'Europa orientale e per l'incentivo allo scambio di informazioni e alla collaborazione con le FIU di tali Stati, spesso sfociata nella sottoscrizione di protocolli d'intesa. Esperti della UIF partecipano all'attività di valutazione dei Paesi membri del MoneyVal e all'attività del Comitato in qualità di esperti scientifici. In tale veste, forniscono l'apporto tecnico necessario per assicurare completezza e coerenza ai risultati delle valutazioni.*

Il MoneyVal ha di recente valutato il sistema antiriciclaggio della Repubblica di San Marino. Il rapporto, discusso nella Plenaria di marzo 2008, ha evidenziato carenze particolarmente significative, attinenti sia all'impianto normativo e all'assetto dei controlli, sia allo svolgimento della collaborazione internazionale. La Repubblica di San Marino è stata quindi sottoposta a una procedura di monitoraggio "rafforzato", tuttora in corso, dopo la presentazione di due *progress report* a luglio e a dicembre 2008; nonostante l'adozione di una nuova legislazione antiriciclaggio abbastanza conforme ai principi internazionali, la Plenaria del MoneyVal ha ritenuto necessario proseguire il monitoraggio al fine di verificare il completamento del quadro normativo e valutarne l'effettiva applicazione.

**Commissione europea** Nel corso del 2008 è stata intensa l'attività del Comitato per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, istituito dalla Terza Direttiva antiriciclaggio e incaricato di assistere la Commissione europea in tali materie. Ai lavori del Comitato partecipa anche la UIF.

*L'impegno è stato rivolto in particolare alle modalità di applicazione delle regole internazionali all'interno della Comunità e all'individuazione dei principali problemi che si incontrano nel recepimento e*

*nell'applicazione della recente regolamentazione comunitaria. Attraverso il Comitato, gli Stati membri hanno fornito continui aggiornamenti sui lavori di recepimento della Terza Direttiva e sulle relative criticità. Il Comitato offre anche una sede di coordinamento degli Stati membri per elaborare iniziative e posizioni comuni negli altri organismi nei quali la Comunità è rappresentata. Molto utile risulta il coordinamento preventivo per la partecipazione ai lavori del GAFI.*

Per favorire la discussione di questioni di rilievo operativo e l'individuazione di *best practices* per l'attività delle FIU degli Stati membri, la Commissione europea ha istituito un gruppo di lavoro informale (denominato "Piattaforma"), composto da tali autorità.

*Nel corso del 2008, la Piattaforma ha trattato le questioni attinenti alla capacità di prestare adeguata collaborazione internazionale, individuando le fonti informative delle quali le FIU comunitarie fanno uso negli approfondimenti e nello scambio di informazioni. Sono stati esaminati anche i problemi relativi alle pratiche di feedback e alle misure di protezione dei dati personali. La Piattaforma si concentra anche su alcuni aspetti pratico-operativi: da un lato, intende individuare un contenuto comune delle segnalazioni di operazioni sospette, nel quale siano comprese le informazioni minime indispensabili, in base all'esperienza e alla pratica delle FIU; dall'altro, intende procedere alla individuazione degli ostacoli esistenti nella collaborazione internazionale, anche nella prospettiva di elaborare prassi condivise che, nella cornice normativa comunitaria, consentano di superare tali ostacoli.*

La UIF ha contribuito ai lavori, coordinati dal Ministero della giustizia, nell'ambito della valutazione sullo stato della legislazione italiana in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione, svolta dal Gruppo di Stati contro la corruzione (Greco) del Consiglio d'Europa.

La valutazione  
dell'Italia da  
parte del Greco

*La UIF partecipa inoltre, presso l'OCSE, ai gruppi di lavoro su "Tax Crimes and Money Laundering" e "Bribery in International Business". Il primo si propone di favorire il dibattito internazionale sulle interrelazioni tra reati fiscali e riciclaggio, contribuendo al diffondersi di best practices. Nell'ambito del secondo sono discusse le iniziative degli Stati membri in tema di lotta alla corruzione nelle transazioni internazionali.*

## 2 NORMATIVA NAZIONALE

La UIF segue l'evoluzione della legislazione nazionale nelle materie di propria competenza; collabora con il Ministero dell'economia, con le Autorità di vigilanza di settore, con le amministrazioni interessate e con gli ordini professionali nella definizione della normativa secondaria; elabora indicatori e schemi generali sulle prassi criminali. Tali attività la collocano nel quadro di una ricca e complessa rete di relazioni interistituzionali e di rapporti con le autorità impegnate nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio, nonché con le varie categorie di destinatari degli obblighi (intermediari, professionisti, altri soggetti). Si tratta di attività di tipo collaborativo, propositivo e consulenziale, non necessariamente prescritte da norme cogenti, che seguono un approccio diversificato in ragione della varietà degli interlocutori.

*Un contributo attivo è stato prestato ai lavori della Commissione, costituita nella scorsa legislatura presso il Ministero dell'economia, che aveva elaborato una bozza di decreto legislativo recante il Testo Unico delle leggi in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, volto al completamento dell'opera di razionalizzazione normativa con interventi di coordinamento delle disposizioni. L'iniziativa, pur generalmente apprezzata, è stata per il momento accantonata. Per apportare eventuali modifiche al d.lgs. n. 231/2007 sarebbe peraltro ancora possibile esercitare la delega per l'emaneazione di disposizioni integrative e correttive dello stesso decreto, prevista dall'art. 1, comma 5, della legge n. 29/2006, che consente al Governo di intervenire entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 231/2007.*

La nuova  
disciplina sul  
trasferimento di  
denaro contante

La UIF ha partecipato ai lavori del gruppo costituito presso il Ministero dell'economia per l'elaborazione del decreto legislativo di riforma della disciplina del trasferimento al seguito di denaro contante e valori assimilati da e verso l'estero, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 34/2008, allo scopo di adeguare l'ordinamento nazionale al Regolamento n. 1889/2005/CE e di riordinare la materia.

*Il d.lgs. 19 novembre 2008, n. 195, prevede che i dati riguardanti le dichiarazioni di trasferimento al seguito ovvero mediante plico postale o equivalente da e per l'estero di denaro contante o titoli per importi pari o superiori a 10.000 euro, nonché quelli riguardanti le contestazioni per la violazione dell'obbligo di dichiarazione sono raccolti e gestiti dalla Agenzia delle dogane e non più dalla UIF; quest'ultima conserva unicamente il potere di accesso a tali informazioni, per le proprie finalità istituzionali. L'istruttoria del procedimento e l'eventuale irrogazione della sanzione sono curate dal Ministero dell'economia. La UIF, pertanto, a partire dalle irregolarità accertate alla data di entrata in vigore del decreto, ha cessato di svolgere l'istruttoria dei procedimenti sanzionatori.*

Il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha modificato la disciplina relativa all'uso del contante e al trasferimento di titoli al portatore.

*Dopo una breve vigenza del limite di 5.000 euro, sono state riportate a 12.500 euro le soglie previste dall'art. 49 del d.lgs. n. 231/2007 riguardanti il divieto di trasferimento di contanti, libretti o titoli tra soggetti diversi, l'obbligo di indicare sugli assegni il beneficiario e di apporre la clausola di non trasferibilità, il rilascio di assegni senza l'indicazione della clausola di non trasferibilità, il saldo dei libretti di deposito al portatore. È stato anche eliminato, per gli assegni di importo inferiore alla soglia, l'obbligo di apporre, a pena di nullità, il codice fiscale del girante.*

Con decreto del Ministro dell'economia del 12 agosto 2008 (G.U. 29 agosto 2008, n. 202) sono stati individuati gli Stati extracomunitari e i territori stranieri che impongono “obblighi equivalenti” a quelli previsti dalla Direttiva 2005/60/CE.

La lista di Paesi equivalenti

*Il decreto ha inciso sulle modalità di assolvimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela di cui al d.lgs. n. 231/2007; i soggetti destinatari della disciplina antiriciclaggio sono tenuti agli obblighi di adeguata verifica, conservazione e registrazione in relazione ai rapporti intrattenuti con banche e intermediari finanziari situati in Paesi extracomunitari non inclusi nella lista di Stati allegata al decreto.*

Il disegno di legge A.C. n. 2180, recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, in discussione alla Camera dei Deputati dopo l'approvazione da parte del Senato della Repubblica, contiene alcune proposte di modifica alla disciplina antiriciclaggio.

Proposte di modifica legislativa

*Nel corso della discussione parlamentare sono state stralciate le modifiche degli artt. 648 bis e 648 ter del codice penale, tese a perseguire anche l'autore del reato presupposto (cd. “autoriciclaggio”); tale intervento è ora contenuto in un distinto disegno di legge (A.S. n. 733-bis) presentato dai Ministri della giustizia e dell'interno e ancora all'esame del Senato della Repubblica.*

L'art. 41 del d.lgs. n. 231/2007 prevede che, al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette, su proposta della UIF, siano emanati e periodicamente aggiornati indicatori di anomalia.

La definizione degli indicatori di anomalia

*In collaborazione con gli ordini professionali e le associazioni di categoria dei soggetti non finanziari, sono state elaborate ulteriori fattispecie considerate a rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo al fine di provvedere all'aggiornamento degli indicatori attualmente in uso. Sono anche iniziati i lavori con le competenti Autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia, Consob, Isvap) per l'aggiornamento degli indicatori destinati alle banche e agli altri intermediari finanziari. A tale attività si affianca quella – avviata in collaborazione con il Consiglio del notariato e con la Guardia di finanza – preordinata alla definizione di modelli e schemi di comportamento anomali, che si sostanzia nell'analisi delle prassi criminali, al fine di trarne modelli di comportamento e stimolare l'attenzione dei professionisti circa i criteri di valutazione delle operazioni da segnalare.*

Si è prestata collaborazione alle Autorità di vigilanza di settore ai fini della predisposizione delle “disposizioni circa le modalità di adempimento degli obblighi di adeguata verifica del cliente, l'organizzazione, la registrazione, le procedure e i controlli interni” con riferimento agli intermediari finanziari.

Altre iniziative

Insieme alla Banca d'Italia e alla Guardia di finanza, la UIF partecipa al tavolo tecnico costituito presso il Ministero dell'economia per la soluzione dei quesiti interpretativi posti dai destinatari della normativa. Il tavolo è una utile sede di coordinamento, volta ad agevolare la condivisione, tra le autorità interessate, delle soluzioni interpretative che sono individuate al suo interno.

Al fine di ottemperare a specifici standard internazionali e comunitari, la UIF e la Vigilanza bancaria e finanziaria hanno definito indicazioni operative – che saranno sottoposte all'esame del CSF – sui comportamenti da tenere e sui controlli da effettuare nei rapporti e nelle operazioni eventualmente intrattenuti con controparti coinvolte, direttamente o indirettamente, in programmi di sviluppo di armi di distruzione di massa.

### 3 ATTIVITÀ IN MATERIA DI OPERAZIONI SOSPETTE

Il flusso delle segnalazioni in entrata

Nel corso del 2008 la UIF ha ricevuto 14.602 segnalazioni di operazioni sospette (SOS) con un incremento, rispetto all'anno precedente, di oltre 2.000 unità, pari al 16,4 per cento.

La quasi totalità delle segnalazioni proviene dagli intermediari finanziari: solo 173 SOS (pari all'1,2 per cento del totale) sono state trasmesse da altri operatori.

La trattazione delle segnalazioni

In relazione al crescente flusso di segnalazioni, è stato perseguito l'obiettivo del rafforzamento della capacità di analisi della UIF. In particolare sono stati ampliati gli organici delle Divisioni competenti e si è fatto ricorso, a partire dall'ultimo scorcio d'anno, all'impiego temporaneo di personale proveniente dalle Filiali della Banca d'Italia, dotato di specifiche competenze giuridiche e finanziarie. In attesa della completa revisione delle procedure operative, che sarà consentita dall'adozione del nuovo sistema informativo dell'Unità, sono stati attuati in corso d'anno diversi interventi volti all'affinamento del flusso di lavoro, che hanno consentito significativi recuperi di efficienza. Complessivamente, nel 2008 sono state esaminate e trasmesse agli organi investigativi quasi 13.400 segnalazioni di operazioni sospette (con un incremento di circa il 14 per cento rispetto al 2007, quando erano state circa 11.700). L'aumento delle trattazioni è stato particolarmente marcato nel secondo semestre, dopo l'avvio del nuovo assetto organizzativo, con un incremento delle SOS esaminate di oltre il 36 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (tavola 3.1).

Tavola 3.1

Flussi semestrali di SOS

		Valori assoluti		Variazione rispetto al periodo corrispondente dell'anno precedente (%)	
		Pervenute	Trasmesse	Pervenute	Trasmesse
2007	I Semestre	6.534	6.263	28,2	-10,9
	II Semestre	6.011	5.457	15,1	20,1
	<b>Totale</b>	<b>12.544</b>	<b>11.720</b>	<b>21,5</b>	<b>1,3</b>
2008	I Semestre	6.862	5.946	5,0	-5,1
	II Semestre	7.740	7.436	28,8	36,3
	<b>Totale</b>	<b>14.602</b>	<b>13.382</b>	<b>16,4</b>	<b>14,2</b>

Al 1° gennaio 2008, data di costituzione della UIF, lo *stock* di segnalazioni in lavorazione – relative alla pregressa attività dell'UIC – era di 3.461 unità. Tale giacenza, unita al già evidenziato aumento dei flussi di segnalazioni in entrata, ha determinato, nonostante la crescente capacità produttiva acquisita nel corso dell'anno, un incremento di segnalazioni in corso di lavorazione, pari a 4.684 al 31 dicembre 2008.

La tendenza osservata nel primo bimestre del 2009 indica un ulteriore notevole aumento (più 43 per cento) del flusso di segnalazioni in entrata (oltre 3.000 contro le 2.100 dei primi due mesi del 2008), che continua, pertanto, a rendere difficoltoso il contenimento dell'arretrato, pur a fronte dell'incremento di circa il 40 per cento delle relazioni trasmesse agli organi investigativi (circa 2.800 contro le 2.000 del 2008).

Complessivamente, dal 1997 sono pervenute oltre 84.000 segnalazioni, di cui circa 3.700 attinenti a sospetta attività di finanziamento al terrorismo (grafico 3.1)

Serie storica dei flussi delle segnalazioni

Grafico 3.1

**Numero di segnalazioni pervenute (1997 – 2008)**

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale
840	3.798	3.720	3.813	5.935	7.481	5.260	6.813	9.057	10.322	12.544	14.602	84.185

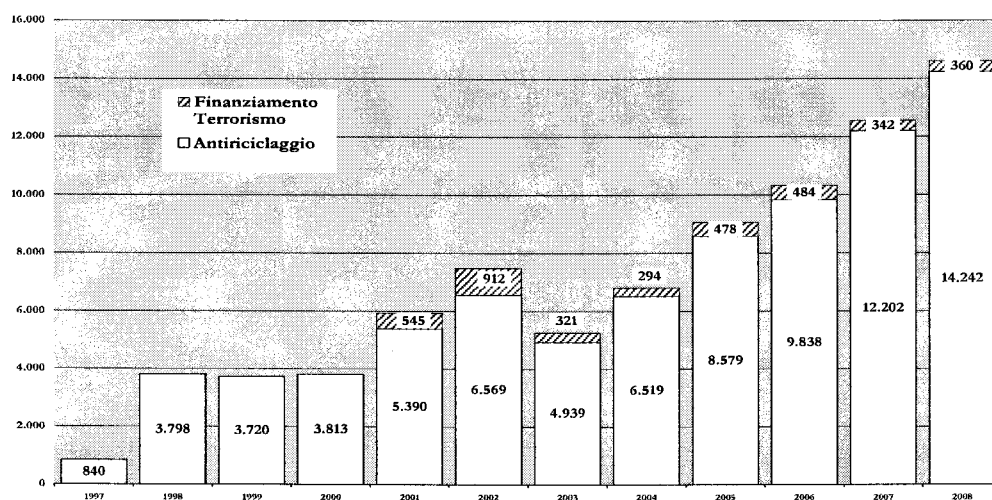
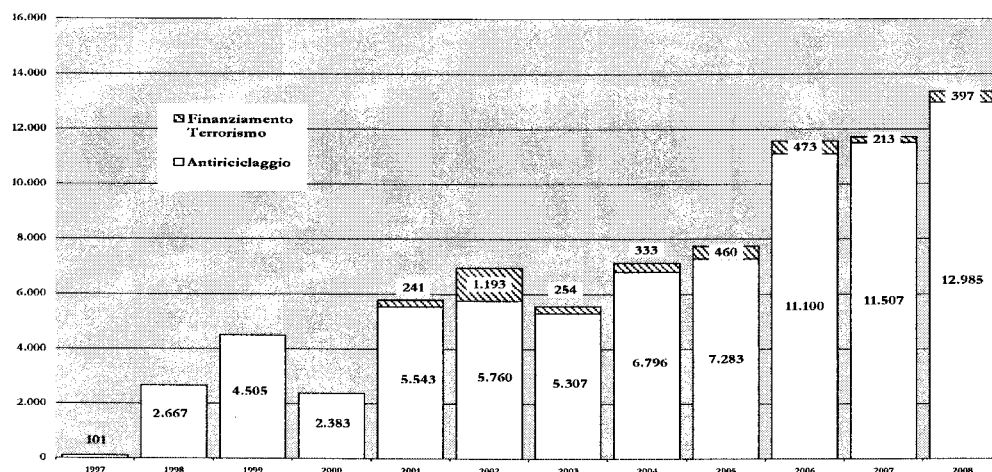


Grafico 3.2

**Numero di segnalazioni trasmesse (1997 – 2008)**

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale
101	2.667	4.505	2.383	5.784	6.953	5.561	7.129	7.743	11.573	11.720	13.382	79.501



L'attività di analisi  
e approfondimento  
finanziario

L'attività di analisi e approfondimento delle segnalazioni ricevute si sostanzia nella raccolta ed elaborazione di informazioni tratte da un'ampia gamma di fonti: dati desunti dagli archivi della UIF; informazioni, dati e documentazione richiesti ai segnalanti ovvero ad altri soggetti tenuti alle segnalazioni; eventuale scambio informativo con le Autorità di vigilanza di settore; eventuali richieste di collaborazione a omologhe autorità antiriciclaggio di altri Paesi; varie fonti informative pubbliche (ad esempio, archivi commerciali nazionali e internazionali; albi ed elenchi di intermediari finanziari, mediatori creditizi e agenti in attività finanziaria).

La stipula di protocolli d'intesa con altre amministrazioni rafforzerà notevolmente la possibilità di accesso della UIF a informazioni rilevanti ai fini dell'attività di analisi. In particolare, gli accordi con la Banca d'Italia prevedono la consultazione di numerosi archivi, tra cui la Centrale dei rischi, gli archivi inerenti la circolazione e giacenza del contante e quelli riguardanti gli intermediari creditizi e finanziari vigilati dalla Banca d'Italia, nonché la base informativa del sistema dei pagamenti. Il protocollo d'intesa con l'Agenzia delle entrate – in fase di definizione ai sensi dell'art. 6, comma 6, lett. e), del d.lgs. n. 231/2007 – garantirà l'accesso all'apposita sezione dell'Anagrafe tributaria prevista dall'art. 37, comma 4, del d.l. n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, nella quale sono archiviati i dati sui rapporti finanziari.

Le informazioni raccolte in sede di approfondimento, una volta elaborate, sono compendiate in una relazione tecnica, inviata agli organi investigativi a corredo della segnalazione. Nell'approfondimento delle segnalazioni viene attribuita priorità alle operazioni che presentano un grado di rischio più elevato in ragione della configurazione delle stesse, degli importi movimentati, delle caratteristiche dei soggetti coinvolti o di altre circostanze ritenute rilevanti.

*È allo studio la definizione di un sistema di valutazione (rating) del grado di rischio associato a ciascuna segnalazione, basato sulle informazioni contenute nella stessa e su quelle raccolte in sede di approfondimento. È altresì in fase di elaborazione un manuale operativo per l'analisi delle segnalazioni, destinato a individuare le varie fasi dell'approfondimento, anche al fine di assicurare omogeneità della trattazione ed esaustività della reportistica.*

*Si sta valutando la possibilità di estendere il ricorso a forme di approfondimento finanziario di gruppi di segnalazioni riferibili a uno stesso fenomeno (individuabile in base alla localizzazione geografica, alla destinazione dei flussi, alla riconducibilità dei soggetti a organizzazioni criminali); ciò consentirebbe di porre in luce eventuali aspetti sistemici.*

*Con riguardo alle modalità di trattazione delle segnalazioni, è in corso una riflessione sulla portata dell'art. 47, comma 1, lett. d), al fine di accertare se possa essere superata l'apparentemente rigida correlazione tra segnalazione trasmessa e relazione tecnica. La possibilità, per la UIF, di predisporre la relazione solo nei casi meritevoli di approfondimento favorirebbe condizioni di maggiore efficienza ed efficacia dell'attività di analisi e approfondimento delle operazioni sospette.*

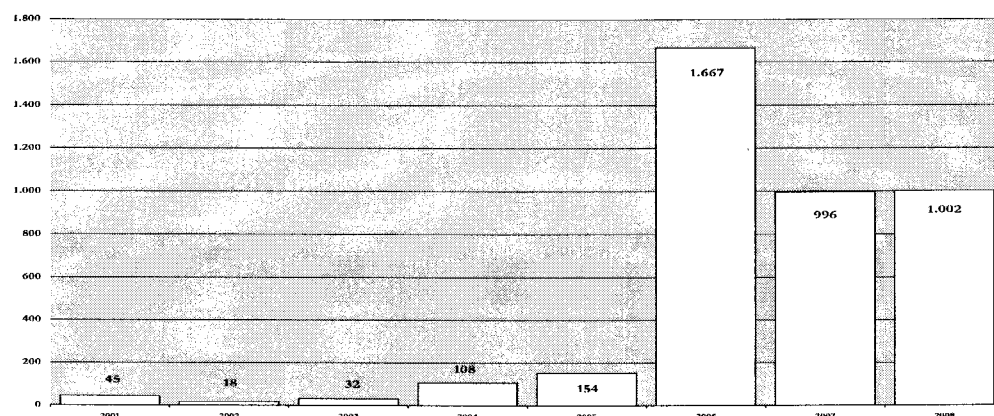
L'archiviazione  
delle segnalazioni

Nel 2008 la UIF ha archiviato oltre 1.000 segnalazioni di operazioni sospette rilevandone l'infondatezza (grafico 3.3). È in corso di valutazione, d'intesa con gli

organi investigativi, la possibilità di ampliare il campo delle archiviazioni a ulteriori fattispecie ritenute di scarsa significatività sotto il profilo finanziario.

Grafico 3.3

**Numero di segnalazioni archiviate  
(1997 – 2008)**



Nel 2008 le segnalazioni sono state esaminate e trasmesse agli organi investigativi in media entro 70 giorni dalla ricezione<sup>1</sup>. Per le SOS ricevute ed esaminate nel corso dell'anno il tempo medio di giacenza è stato inferiore a 40 giorni.

Tempi medi di lavorazione

Le segnalazioni, corredate dalle relazioni tecniche, vengono trasmesse contemporaneamente sia alla DLA sia al NSPV. La Direzione investigativa prende in carico, dandone comunicazione alla UIF, i casi attinenti alla criminalità organizzata. Il NSPV, effettuata un'analisi pre-investigativa al fine di individuare le segnalazioni da sottoporre ad approfondimento con poteri di polizia valutaria, comunica alla UIF le segnalazioni per le quali, invece, ha disposto l'inoltro ai reparti territorialmente competenti. L'esito degli accertamenti viene comunicato alla UIF nell'ipotesi in cui le SOS non abbiano avuto un seguito investigativo o quando le segnalazioni risultino già all'attenzione dell'Autorità Giudiziaria. Inoltre, sia la DLA sia il NSPV comunicano – al termine dei propri accertamenti – per quali SOS l'attività di indagine ha condotto alla trasmissione della notizia di reato all'Autorità Giudiziaria. Permangono numerose le segnalazioni che risultano ancora all'attenzione degli organi investigativi, in quanto non è stato comunicato alcun esito.

Esiti investigativi

Tavola 3.2

**Esiti delle SOS**

Anno di trasmissione agli organi investigativi (OO.II.)	2007	2008
<b>SOS per le quali gli OO.II. hanno comunicato l'esito</b>	<b>5.884</b>	<b>6.174</b>
di cui:		
- trasmesse all'Autorità Giudiziaria	347	126
- relative a casi già all'attenzione dell'Autorità Giudiziaria	234	161
- prese in carico dalla DLA	124	63
- inoltrate dal NSPV ai reparti locali	3.566	4.753
- archiviate dagli OO.II.	1.613	1.071

Nota: i dati relativi agli esiti sono stati sottoposti a una revisione complessiva e hanno conseguentemente subito delle variazioni rispetto ai dati forniti nella relazione sull'attività svolta dall'UIC nel 2007.

<sup>1</sup> Il calcolo del tempo di lavorazione è avvenuto considerando tutte le segnalazioni acquisite dall'UIC al momento della costituzione della UIF come pervenute il 1° gennaio 2008.

I provvedimenti  
di sospensione

Per numerose segnalazioni di operazioni caratterizzate da un elevato grado di anomalia la UIF ha avviato una specifica istruttoria circa l'opportunità di sospendere l'operazione; in 27 casi (erano stati 13 nel 2007), a seguito di tale istruttoria e d'intesa con gli organi investigativi, è stato adottato un formale provvedimento di sospensione.

Tavola 3.3

**Provvedimenti di sospensione adottati e relativi fondi bloccati  
(importi in milioni di euro)**

Anno	Numero di provvedimenti	Valore totale delle operazioni oggetto di sospensione
1997	1	0,08
1998	4	5,87
1999	9	9,82
2001	3	1,28
2002	6	0,61*
2003	5	6,55
2004	17	6,29*
2005	9	35,72
2006	12	7,31
2007	13	12,13
<b>2008</b>	<b>27</b>	<b>10,41</b>
<b>Totale</b>	<b>106</b>	<b>96,07</b>

Nota: \* comprensivi di provvedimenti relativi a cassette di sicurezza.

### 3.1 Intermediari finanziari

Gli intermediari finanziari hanno trasmesso nel corso del 2008 oltre 14.000 segnalazioni ai sensi della normativa antiriciclaggio (grafico 3.4). Sono quasi 80.000 quelle complessivamente inoltrate dal 1997.

Grafico 3.4

**Numero di segnalazioni trasmesse dagli intermediari finanziari  
(1997 - 2008)**

