

SINTESI

Nel 2010, il contesto in cui si svolge l'attività dell'Unità di informazione finanziaria è stato caratterizzato da una crescente complessità, conseguente anche al perdurare della crisi economica e finanziaria. Questa, notoriamente, rende l'economia legale più vulnerabile alle infiltrazioni della criminalità attuate attraverso il riciclaggio di disponibilità di provenienza illecita.

In questo quadro, l'UIF è stata chiamata a rafforzare la propria azione, sia sul versante internazionale, nelle molteplici sedi nelle quali si promuove il continuo affinamento degli strumenti di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, sia su quello interno, nell'ambito dell'articolato apparato, introdotto dalla Legge 231/2007, incentrato sull'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette.

A livello internazionale, l'attività dei vari organismi si è sviluppata perseguendo gli obiettivi ormai consolidati di elaborazione e aggiornamento degli standard, di valutazione del livello di adeguamento ad essi dei singoli stati, di individuazione di paesi che, per la gravità delle carenze dei propri ordinamenti, si pongono al di fuori dei meccanismi di collaborazione in materia.

Condivisi, nella riflessione internazionale, sono gli obiettivi di rafforzare i poteri delle Financial Intelligence Unit, di specificarne meglio le caratteristiche, di qualificarne con più precisione l'attività di analisi, di ampliare l'ambito delle informazioni di cui esse devono disporre e, quindi, la capacità di fornire collaborazione internazionale. Si mira a definire standard sempre più avanzati e a favorire la convergenza delle caratteristiche operative e dei requisiti di indipendenza di tali organismi.

Sul versante interno, il 2010 ha visto, rispetto ai due anni precedenti, un'ulteriore accentuazione del tasso di crescita delle segnalazioni di operazioni sospette: l'UIF ha ricevuto circa 37.300 segnalazioni, con un incremento, rispetto al 2009, di oltre il 77 per cento. A fronte di questa dinamica, che trova conferma anche nei primi mesi del 2011, solo grazie a un continuo affinamento dei processi di analisi l'UIF è stata in grado – a organico invariato – di esaminare e trasmettere agli organi investigativi quasi 28.000 segnalazioni (pari al 43 per cento in più rispetto all'anno precedente).

La Lombardia e il Lazio rimangono al vertice nella ripartizione su base regionale del numero di segnalazioni trasmesse. Aumentano in misura significativa le segnalazioni provenienti da Campania, Emilia Romagna e Piemonte.

Le transazioni in contante continuano a rappresentare la tipologia che desta maggior sospetto nei segnalanti. Registrano un costante incremento le segnalazioni riguardanti operazioni nel settore dei *money transfer*. Numerose (688) sono state le segnalazioni di operazioni sospette attinenti allo “scudo fiscale”, in molti casi originate da difficoltà nell’espletamento degli obblighi di adeguata verifica da parte degli intermediari.

L’ingente numero di segnalazioni di operazioni sospette pervenute all’UIF, pur indicativo del progressivo consolidarsi della cultura della prevenzione, non è privo di criticità. Nel sistema continuano infatti a risultare coinvolti quasi esclusivamente gli intermediari finanziari (principalmente banche e Poste Italiane S.p.A.), mentre risulta ancora del tutto irrilevante, specie se comparato con il ruolo svolto nella vita economica del paese, l’apporto dei professionisti e degli operatori non finanziari, dai quali nel 2010 sono pervenute poco più di 200 segnalazioni.

In generale, continua a risultare poco soddisfacente la qualità di molte segnalazioni, spesso carenti sia nella descrizione delle condotte, sia nella rappresentazione dei motivi di sospetto. In numerosi casi i filtri valutativi utilizzati dagli intermediari denotano una capacità selettiva del tutto insoddisfacente; inoltre, le segnalazioni appaiono talora indotte dal timore di incorrere nelle sanzioni previste dalla normativa più che da una convinta volontà di collaborare sulla base di sospetti qualificati.

La lunghezza dei tempi di segnalazione rende spesso difficile intercettare tempestivamente i flussi sospetti, vanificando l’efficacia preventiva del sistema. E’ essenziale tener presente che qualsiasi ingiustificato ritardo nella segnalazione va necessariamente considerato alla stregua di un inadempimento del relativo obbligo e comporta l’applicazione delle sanzioni previste dalla legge.

Proprio il miglioramento della qualità e della tempestività delle segnalazioni costituisce il principale obiettivo del nuovo sistema di segnalazione delle operazioni sospette realizzato dall’UIF e operativo dal 16 maggio 2011. In linea con quanto previsto dall’articolo 6, comma 6, lettera e-bis), del D.Lgs. 231/2007, con provvedimento del 4 maggio 2011 l’UIF ha emanato le istruzioni sui dati e le informazioni che devono essere contenuti nelle segnalazioni di operazioni sospette.

Nel nuovo schema segnaletico - uniforme per tutti i segnalanti e interamente basato sull’utilizzo del canale telematico a supporto degli scambi informativi - aumenta la quantità di informazioni disponibili in forma strutturata. I segnalanti sono chiamati a fornire una più accurata e completa rappresentazione delle operazioni, dei soggetti nonché dei rapporti e legami fra gli stessi, qualificando in modo accurato, nell’apposita sezione descrittiva, anche i motivi del sospetto. Della maggior ricchezza e strutturazione delle informazioni disponibili nelle segnalazioni potrà avvantaggiarsi l’attività di analisi e approfondimento dell’UIF.

Gli indicatori di anomalia rappresentano uno strumento essenziale a disposizione degli operatori per agevolare la pronta individuazione e la corretta valutazione delle operazioni sospette. Nell'anno, su proposta dell'UIF, sentito il Comitato di Sicurezza Finanziaria, sono stati emanati gli indicatori per i professionisti (decreto del Ministero della Giustizia del 16 aprile 2010) e per gli intermediari finanziari (provvedimento della Banca d'Italia del 24 agosto 2010). All'inizio dell'anno in corso, anche il Ministero dell'Interno ha diffuso gli indicatori destinati agli operatori non finanziari (decreto del 17 febbraio 2011).

Gli indicatori non sono né tassativi né esaustivi, anche in considerazione della costante evoluzione delle tecniche di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; la loro assenza non esclude, di per sé, che una operazione sia sospetta, così come la loro ricorrenza non è motivo sufficiente per procedere alla segnalazione. Essi, pertanto, non esauriscono lo spettro delle casistiche da ritenere sospette ma vanno considerati uno strumento da leggere ed eventualmente integrare alla luce dell'intero patrimonio informativo a disposizione del segnalante.

Nel 2010 è proseguita anche l'attività dell'UIF volta all'emanazione di schemi e modelli di comportamento anomalo sul piano economico e finanziario, che obbediscono alla stessa logica degli indicatori. Nell'anno l'Unità ha concentrato la propria attenzione sui casi delle frodi informatiche, delle frodi all'IVA intracomunitaria e nell'attività di leasing, nonché sui fenomeni di abuso nell'utilizzo di finanziamenti pubblici.

L'UIF annette massima rilevanza al continuo e diretto contatto con i soggetti obbligati, sia in sede di approfondimento finanziario delle segnalazioni, sia nell'ambito delle occasioni formative e di dibattito cui essa partecipa assiduamente. Il confronto, la condivisione di criteri e comportamenti, la divulgazione di orientamenti e indirizzi operativi rivestono un'importanza cruciale ai fini del corretto adempimento degli obblighi previsti dalla normativa vigente.

L'apparato di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si giova inoltre delle analisi dei fenomeni di rilevanza sistemica che l'UIF conduce sui flussi mensili di segnalazioni aggregate, al fine di individuare circostanze o eventi riferiti a specifiche aree territoriali, a settori dell'economia a rischio o a particolari categorie di strumenti di pagamento. La rilevazione di anomalie, puntuali o andamentali, può costituire lo spunto per ulteriori approfondimenti a livello disaggregato ed eventualmente dar luogo all'attivazione dei poteri ispettivi dell'Unità.

Le ispezioni si confermano, anche nel 2010, un utile strumento di verifica del corretto adempimento degli obblighi di segnalazione e di stimolo al miglioramento della collaborazione attiva. Nell'anno l'UIF ha effettuato 25 interventi (18 nel 2009): 22 di tipo "mirato" e 3 di carattere generale. Particolare rilievo hanno assunto le iniziative nei confronti delle direzioni campane di banche di rilevanza nazionale, tese ad approfondire operazioni suscettibili di essere ricondotte a fatti di usura, e quelle

nei confronti di alcune società fiduciarie “statiche” risultate particolarmente attive nelle operazioni di rimpatrio o di regolarizzazione previste dalla normativa sullo “scudo fiscale”.

Nell'anno l'UIF ha trasmesso alle competenti Procure della Repubblica 188 comunicazioni inerenti fattispecie di possibile rilevanza penale (77 nel 2009). Anche sulla scorta degli esiti dell'attività ispettiva, all'Autorità Giudiziaria sono state inviate 22 informative (12 nel 2009) finalizzate a fornire supplementi conoscitivi per indagini in corso. Notevole è stato anche l'incremento delle richieste da parte di Procure e Direzioni Distrettuali Antimafia (ai sensi dell'art. 256 c.p.p. e dell'art. 9 del D.Lgs. n. 231/2007): a fronte di 118 atti della specie, l'UIF ha condotto approfondimenti su circa 1.200 nominativi presenti nei propri archivi. Per rispondere in modo più completo ai magistrati richiedenti, sono stati attivati 71 scambi di informazioni con FIU estere (60 nel 2009) che hanno spesso consentito di individuare disponibilità di origine illecita detenute all'estero e orientare le ordinarie procedure rogatorie.

Importante continua a essere il contributo delle segnalazioni di operazioni sospette all'attività investigativa e processuale: in molti casi (alcuni dei quali hanno avuto notevole risonanza mediatica), tali attività si sono giovate delle analisi e degli approfondimenti finanziari condotti dall'UIF nonché degli scambi informativi che essa intrattiene con le omologhe autorità estere. Secondo riferimenti della Guardia di Finanza, circa il 20 per cento delle segnalazioni acquisite dagli organi investigativi è confluito in procedimenti penali già pendenti o ha dato origine a nuovi procedimenti, la maggior parte dei quali volti ad accertare reati di riciclaggio, usura, estorsione, abusivismo finanziario, frode fiscale e truffa, ovvero infrazioni di carattere amministrativo alla normativa antiriciclaggio o valutaria.

Sul versante della collaborazione operativa internazionale, nel 2010 è stato intenso lo scambio di informazioni con le FIU estere finalizzato ad approfondire le segnalazioni ricevute e a consentire l'intervento tempestivo degli organi inquirenti su disponibilità finanziarie detenute all'estero. Molteplici sono state anche le iniziative di assistenza tecnica e la partecipazione a gruppi di lavoro per la risoluzione di tematiche operative.

La struttura organizzativa dell'UIF è stata interessata, nel corso dell'anno in rassegna, da un intervento di redistribuzione di alcune materie tra due unità di base, realizzato in un'ottica di più razionale ripartizione delle competenze. L'Unità ha finora fronteggiato la crescita dei carichi di lavoro grazie a una continua opera di razionalizzazione dei processi e attraverso interventi di microorganizzazione. In un contesto caratterizzato dall'intensificarsi dei fenomeni di criminalità economica e finanziaria, il perdurante trend ascendente delle segnalazioni e le sempre più numerose richieste di collaborazione da parte delle autorità inquirenti rendono necessario e urgente un adeguamento della compagine del personale.

* * *

Il sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, introdotto in Italia con il D.Lgs. n. 231/2007, può dirsi ormai consolidato nel nostro ordinamento. Permangono talune criticità sul piano legislativo che, nelle more della realizzazione di una ben più ambiziosa riforma organica della materia, necessiterebbero di interventi mirati, volti a privilegiare, pragmaticamente, la risoluzione delle problematiche più gravi e urgenti. Allo stesso tempo, sullo sfondo, iniziano a delinearsi modifiche del quadro normativo internazionale che, anche attraverso la regolamentazione comunitaria futura, potranno a loro volta determinare cambiamenti significativi nell'ordinamento nazionale.

A distanza di oltre tre anni dall'istituzione, il bilancio dell'attività svolta dall'UIF costituisce senz'altro motivo di soddisfazione per i numerosi obiettivi raggiunti, per il ruolo assunto nel sistema, per la credibilità acquisita anche all'estero. Attraverso l'impegno costante e coerente nell'assolvimento dei propri compiti istituzionali, l'UIF intende continuare a offrire il proprio contributo specializzato all'affinamento delle regole e delle prassi operative, alla ricerca delle più proficue forme di collaborazione con le altre autorità, all'aumento della sensibilità dei soggetti obbligati. La sorregge la convinzione che sempre più solide e proficue relazioni tra le istituzioni deputate alla tutela dell'integrità del sistema finanziario e della correttezza dei comportamenti rappresentino una garanzia di efficienza ed efficacia dell'intero sistema antiriciclaggio.

1. ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

Il perdurare della crisi economica e finanziaria non manca di riflettersi sui fenomeni la cui prevenzione e contrasto costituiscono la *mission* dell'UIF a livello sia internazionale sia domestico.

Nelle fasi contrassegnate da bassi livelli di crescita economica e da difficoltà di accesso delle imprese alle fonti di finanziamento, tende ad aumentare l'esposizione dell'economia legale all'infiltrazione della criminalità organizzata attraverso il riciclaggio di disponibilità di provenienza illecita.

Nella consapevolezza della complessità e della continua evoluzione dello scenario, l'UIF è presente e fornisce il proprio contributo nelle molteplici sedi internazionali nelle quali si mettono a punto le strategie di prevenzione e contrasto del riciclaggio e si promuove il continuo affinamento degli strumenti volti a potenziare l'azione delle FIU nei singoli ordinamenti.

Nel corso dell'anno in rassegna l'attività degli organismi sovranazionali impegnati nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si è sviluppata perseguendo obiettivi ormai consolidati: elaborazione e aggiornamento degli standard; valutazione del livello di adeguamento ad essi degli stati membri; individuazione di paesi che, per la gravità delle carenze dei propri ordinamenti, si pongono di fatto al di fuori dei meccanismi di collaborazione internazionale in materia.

1.1 Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI)

In vista dell'avvio del quarto ciclo di valutazioni dei paesi membri, il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) ha da tempo avviato una revisione dei propri standard (40 Raccomandazioni e IX Raccomandazioni "speciali") alla luce dell'evoluzione del contesto di riferimento e dell'esperienza maturata.

La revisione degli
standard GAFI

Un notevole livello di consenso è stato raggiunto con riferimento a una molteplicità di questioni, tra le quali assume rilievo l'ampliamento dell'ambito armonizzato dei reati presupposto del riciclaggio mirante, in particolare, a includervi gli illeciti fiscali. Tra i principali temi ancora oggetto di elaborazione figurano una maggiore definizione delle modalità di applicazione del cd. approccio basato sul rischio (*risk-based approach*) e una più precisa indicazione dei requisiti e dei poteri delle varie autorità competenti nonché della reciproca collaborazione.

L'approccio risk-based

Secondo il principio del risk-based approach, alcune Raccomandazioni del GAFI richiedono agli stati di configurare le proprie regole tenendo conto delle specificità nazionali; analogamente, i soggetti obbligati sono chiamati a calibrare le misure preventive sulla base del rischio ravvisabile nelle singole fattispecie. Ne risultano un sistema di regole internazionali di notevole flessibilità (anche al variare del contesto nel tempo) e una significativa diversificazione degli ordinamenti nazionali. Ciò, se da una parte può consentire di realizzare una migliore allocazione delle risorse in relazione alle effettive esigenze, dall'altra può far sorgere difficoltà sia per la compliance degli operatori attivi in più paesi sia per i relativi controlli da parte delle autorità competenti.

La revisione in corso in sede GAFI, pur confermando l'approccio basato sul rischio, tende a precisarne le concrete modalità di applicazione, in particolare per quanto attiene ai criteri di valutazione del rischio, ai casi di esenzione dai diversi tipi di misure preventive, alle ipotesi di customer due diligence in forma rafforzata o semplificata.

Nuovi standard sulle FIU

Tra i temi di fondo della revisione degli standard internazionali figura anche il rafforzamento dei poteri delle FIU e dei meccanismi di collaborazione. Gli obiettivi perseguiti sono una maggiore specificazione delle caratteristiche delle FIU, una più precisa qualificazione dell'attività di analisi rispetto a quella investigativa (riservata ad altri organismi) e una maggiore chiarezza circa le informazioni di cui le FIU devono avere la disponibilità.

A fronte di una dimensione sempre più transnazionale del fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, il fine ultimo è quello di favorire lo scambio delle informazioni necessarie per l'attività di analisi, rimuovendo gli ostacoli derivanti da eccessive divergenze negli assetti istituzionali e operativi delle FIU. Per ampliare la capacità di fornire collaborazione internazionale, si sta discutendo anche sull'introduzione di un principio secondo cui gli stessi poteri informativi a disposizione delle FIU per l'approfondimento a livello domestico dovrebbero essere utilizzabili quando esse sono chiamate a fornire riscontro a richieste di informazioni provenienti da controparti estere.

Individuazione di paesi con gravi carenze

Prosegue il monitoraggio del GAFI sui paesi caratterizzati da gravi carenze nei sistemi antiriciclaggio.

Nel febbraio 2011 il GAFI, in linea con il precedente Comunicato dell'ottobre 2010, ha ribadito la necessità di applicare efficaci contromisure per proteggere il sistema finanziario dai rischi connessi con le relazioni con l'Iran e con la Repubblica Democratica di Corea. Sempre nel febbraio 2011, il GAFI ha richiamato l'attenzione della comunità internazionale su 31 paesi (alcuni dei quali europei) nei cui sistemi antiriciclaggio sono state riscontrate gravi carenze, per superare le quali i paesi in questione si sono impegnati ad adottare opportune misure secondo un "piano d'azione" concordato con il GAFI stesso.

Altre attività del GAFI

In costante raccordo con il settore privato, il GAFI prosegue l'impegno per l'individuazione di nuovi trend e tipologie di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

In tale ambito, sono stati pubblicati rapporti concernenti le vulnerabilità connesse all'impiego di mezzi di pagamento innovativi, all'attività dei professionisti che forniscono consulenza in materia societaria, ai traffici nelle zone di libero scambio.

1.2 Gruppo Egmont

Ai fini dell'aggiornamento delle Raccomandazioni riguardanti le FIU, il principale riferimento per la revisione degli standard del GAFI è rappresentato dai principi e dalle *best practices* elaborati dal Gruppo Egmont circa le caratteristiche delle FIU e le modalità di svolgimento della collaborazione tra le stesse. L'allineamento degli standard del GAFI sulla collaborazione internazionale tra FIU ai principi e alle pratiche del Gruppo Egmont consentirà anche una maggiore omogeneità con la regolamentazione comunitaria in materia, alla quale le FIU europee già si uniformano.

Nel corso del 2010, è proseguita l'attività del Gruppo Egmont di valutazione delle singole FIU al fine di verificarne la rispondenza ai principi da esso elaborati e agli standard internazionali. La valutazione riguarda sia le FIU candidate ad accedere al Gruppo sia quelle già aderenti che siano state interessate da rilevanti modifiche nella regolamentazione nazionale. Le FIU del Gruppo sono aumentate, nel 2010, da 116 a 120.

Il Gruppo ha continuato ad avviare iniziative volte a incentivare la costituzione di FIU in paesi che ne sono privi, a sviluppare interventi di formazione, a raccogliere informazioni su significativi casi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nonché sentenze giudiziarie riguardanti l'attività delle FIU. Il Gruppo è anche impegnato nello svolgimento di specifici progetti volti a favorire l'attività delle FIU (ad esempio, in tema di tutela della sicurezza delle informazioni e di condivisione delle segnalazioni di operazioni sospette all'interno dei gruppi finanziari).

Un funzionario dell'UIF è stato nominato chairman del "Legal Working Group" del Gruppo Egmont.

1.3 Iniziative in Europa

Anche in sede comunitaria si seguono con particolare attenzione la revisione delle Raccomandazioni del GAFI nonché le varie problematiche emerse nella collaborazione tra autorità.

La regolamentazione comunitaria – che continua a essere incentrata sulla Terza Direttiva "antiriciclaggio" 2005/60/CE – recepisce gli standard internazionali, sviluppandoli in funzione della convergenza dei sistemi antiriciclaggio degli stati membri.

La Commissione Europea, nell'ambito delle funzioni concernenti l'attuazione della normativa comunitaria, presiede il "Comitato per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo" nonché il gruppo di lavoro informale denominato "Piattaforma delle FIU dell'Unione europea", che costituiscono importanti sedi di coordinamento, rispettivamente, dell'attività degli stati membri e di quella delle FIU.

Commissione
europea

Presso il Comitato per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo è in corso l'aggiornamento dell'accordo ("Common Understanding") del 2008 per l'individuazione di paesi terzi con regime antiriciclaggio "equivalente", rilevante ai fini dell'applicazione di alcune misure preventive e, in particolare, per quanto attiene alla customer due diligence. I criteri per la determinazione dell'equivalenza continueranno a essere basati sui risultati delle valutazioni svolte dal GAFI e dagli altri organismi internazionali competenti, pur con margini di discrezionalità che consentiranno agli stati membri di tenere conto di ulteriori informazioni disponibili e dell'esperienza dei rapporti bilaterali.

La Piattaforma delle FIU europee ha concentrato la propria attenzione sull'efficacia della regolamentazione comunitaria che presiede alla collaborazione internazionale. E' avvertita la necessità, da un lato, di formulare linee-guida operative (ad esempio, per la segnalazione di operazioni sospette transnazionali) e, dall'altro, di gettare le basi per un aggiornamento delle regole volto all'ampliamento dell'ambito e delle forme degli scambi informativi (ad esempio, in relazione ad approfondimenti volti all'applicazione di sanzioni economiche internazionali).

L'attuazione della nuova architettura europea per la vigilanza prudenziale nel sistema finanziario potrà avere importanti riflessi anche nella materia dell'antiriciclaggio, in particolare per quanto attiene al coordinamento tra le diverse autorità competenti nei controlli e all'elaborazione di regole comuni per la *compliance* degli intermediari.

Consiglio d'Europa

Nell'ambito delle iniziative europee si inscrivono anche le attività del Consiglio d'Europa volte a individuare e affrontare le problematiche applicative della Convenzione di Varsavia del 2005 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo.

La Convenzione comprende regole in materia penale, misure di prevenzione, indicazioni sul ruolo delle autorità competenti; essa contribuisce a definire un sistema regolamentare particolarmente avanzato, coerente con quello comunitario e con gli standard del GAFI, esteso ai paesi dell'Europa orientale.

Moneyval

Particolare rilievo assume l'attività di Moneyval, l'organismo regionale creato sul modello GAFI operante nell'ambito del Consiglio d'Europa, al quale aderiscono i paesi europei non appartenenti al GAFI. Esponenti dell'UIF forniscono supporto ai lavori di Moneyval in qualità di esperti. Nell'ambito del quarto ciclo di valutazioni reciproche dei paesi membri condotti da Moneyval, un esponente dell'UIF ha partecipato in qualità di esperto finanziario alla valutazione del Principato di Andorra.

Nel corso del 2010 Moneyval ha avviato il programmato intervento volto a valutare l'adeguatezza e l'efficacia del nuovo quadro normativo in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo adottato dalla Repubblica di San Marino; il relativo rapporto sarà discusso nel corrente anno.

Nel gennaio 2011 è stato inoltre pubblicato un rapporto predisposto dal Global Forum on Exchange of Information for Tax Purposes dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) che ha evidenziato il persistere nel sistema sammarinese di alcune lacune - in

particolare per quanto attiene all'identificazione del titolare effettivo nell'attività delle società fiduciarie – suscettibili di inficiare, tra l'altro, lo scambio di informazioni con autorità estere.

Nel corso del 2010 lo Stato della Città del Vaticano (SCV), in esecuzione degli impegni assunti con la sottoscrizione della Convenzione Monetaria con l'Unione Europea, ha adottato una legge antiriciclaggio ispirata alla normativa comunitaria, che ha, tra l'altro, istituito l'Agenzia di informazione finanziaria, destinata a svolgere le funzioni di FIU.

Iniziativa nello Stato della Città del Vaticano

L'introduzione della nuova normativa va valutata positivamente ai fini della stabile regolarizzazione dei rapporti e del superamento di alcune criticità connesse, in particolare, con l'adeguata verifica della clientela da parte delle banche italiane operanti con lo IOR.

Il GAFI ha incluso d'iniziativa lo Stato della Città del Vaticano tra i paesi da sottoporre a verifica nell'ambito del gruppo di lavoro sulla Cooperazione Internazionale (ICRG). Da parte sua lo SCV ha ottenuto che il proprio sistema antiriciclaggio sia sottoposto a una valutazione da parte di Moneyval, del quale fa da tempo parte in qualità di osservatore.

2 EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA NAZIONALE

Nell'ambito dei rapporti con i soggetti pubblici e privati in cui si articola il sistema italiano antiriciclaggio, l'UIF contribuisce, con attività di carattere propositivo e consulenziale, all'evoluzione della legislazione nazionale in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nonché della normativa di attuazione.

2.1 Normativa primaria

Interventi sui
destinatari del
D.Lgs. 231/2007

Diversi interventi normativi hanno interessato, nel 2010, la disciplina del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Tali interventi, tra l'altro, hanno inciso - sia pure non sempre in maniera sistematicamente coerente - sull'ambito dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio, ricomprendendovi nuovi operatori ovvero imponendo di aggiornare i riferimenti esistenti.

Il D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 11, recante l'attuazione della Direttiva 2007/64/CE, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (cd. "*Payment Services Directive*"), ha inserito fra i destinatari delle disposizioni antiriciclaggio gli istituti di pagamento, soggetti non bancari abilitati all'offerta di servizi di pagamento all'interno dell'UE.

Il D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 39, recante attuazione della Direttiva 2006/43/CE, ha istituito il registro dei revisori legali e delle società di revisione e abrogato, a far tempo dall'entrata in vigore delle disposizioni attuative del decreto stesso, l'albo speciale delle società di revisione e il registro dei revisori contabili. In relazione a tali previsioni, sarà necessario modificare l'attuale formulazione dell'art. 13 del D.Lgs. n. 231/2007.

Il D.Lgs. 4 marzo 2010, n. 28, ha esteso gli obblighi di segnalazione di operazioni sospette all'attività di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali.

Il ricorso alla mediazione civile e commerciale costituisce condizione di procedibilità in giudizio per le controversie in materia di: condominio; diritti reali; divisione; successioni ereditarie; patti di famiglia; locazione; comodato; affitto di aziende; risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità; contratti assicurativi, bancari e finanziari.

Il D.L. 25 marzo 2010, n. 40, convertito dalla Legge 22 maggio 2010, n. 73, ha apportato modifiche all'articolo 14, comma 1, lett. e) ed e-bis), del D.Lgs. n. 231/2007 con riferimento ai soggetti operanti nel settore giochi.

Sono stati, in particolare, esclusi dall'ambito di applicazione degli obblighi antiriciclaggio - con riferimento sia ai giochi on line, sia ai giochi in sede fissa - il lotto, le lotterie ad estrazione istantanea o ad estrazione differita istantanea (es. "gratta e vinci") o ad estrazione differita e i concorsi pronostici. Fra i giochi a distanza sono stati inclusi quelli privi delle autorizzazioni ministeriali, mentre per i giochi in sede fissa rilevano esclusivamente i concessionari.

Significative modifiche alla disciplina antiriciclaggio sono state introdotte dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito con Legge 30 luglio 2010, n. 122), recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

**Modifiche
introdotte dal D.L.
n. 78/2010**

In particolare, nell'ambito degli obblighi rafforzati di adeguata verifica è previsto che il Ministro dell'Economia e delle finanze, sentito il Comitato di Sicurezza Finanziaria, predisponga una *black list* dei paesi caratterizzati da maggiore rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e da assenza di un adeguato scambio di informazioni anche in materia fiscale.

I destinatari del D.Lgs. n. 231/2007 dovranno astenersi dall'instaurare rapporti continuativi, eseguire operazioni o prestazioni professionali, ovvero dovranno porre fine ai rapporti o alle prestazioni già in essere, di cui siano direttamente o indirettamente parte società fiduciarie, trust, società anonime o controllate attraverso azioni al portatore aventi sede nei paesi individuati nella prevista black list. Inoltre, gli operatori economici aventi sede, residenza o domicilio in paesi a fiscalità privilegiata sono ammessi a partecipare alle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, solo previa autorizzazione del Ministero dell'Economia e delle finanze, subordinata alla individuazione e comunicazione dei dati identificativi degli effettivi titolari, anche per il tramite di società controllanti e di società fiduciarie, delle partecipazioni societarie.

Il D.L. n. 78/2010 ha modificato i limiti di utilizzo del contante e dei titoli al portatore e di emissione degli assegni, riducendo da 12.500 a 5.000 euro le soglie previste dall'art. 49 del D.Lgs. n. 231/2007. Le sanzioni per le violazioni di tali nuove soglie sono state inasprite.

Ai fini della segnalazione di operazioni sospette, il D.L. n. 78/2010 ha stabilito che costituisce 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 presso intermediari finanziari di denaro contante pari o superiore a 15.000 euro.

Il Ministero dell'Economia e delle finanze ha successivamente emanato una circolare volta, in particolare, a chiarire i profili applicativi della disposizione in questione, al fine di evitare che interpretazioni letterali della stessa, creando acritici automatismi, potessero riflettersi negativamente sulla significatività delle segnalazioni di operazioni sospette (cfr. infra).

Il D.Lgs. 13 agosto 2010, n. 141 - recante attuazione della Direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonché modifiche alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi è intervenuto anch'esso sull'ambito applicativo della normativa antiriciclaggio.

D.Lgs. n. 141/2010

Il provvedimento ha soppresso il riferimento agli intermediari finanziari di cui all'art. 107 del TUB e ha inserito le società fiduciarie di cui al novellato art. 199 del TUF tra gli intermediari finanziari di cui all'art. 11, comma 1, del D.Lgs. n. 231/2007. Tali società pertanto, a fronte dell'assoggettamento a controlli da parte della Banca d'Italia, beneficeranno del regime di adeguata verifica semplificata della clientela nei rapporti con gli altri intermediari, ai quali non dovranno più fornire l'indicazione del beneficiario effettivo. A seguito di tale emendamento, l'efficacia dei presidi antiriciclaggio dipenderà dall'esistenza di una effettiva volontà di collaborazione da parte delle società fiduciarie.

Il D.Lgs. n. 141/2010 ha altresì ridefinito l'ambito soggettivo di applicazione dell'obbligo di trasmissione dei dati statistici aggregati. Peraltro, al momento risultano impropriamente incluse tra i soggetti obbligati, per un errore materiale, anche le società di riscossione tributi; in considerazione di ciò, il D.Lgs. 14 dicembre 2010, n. 218 (cd. correttivo), ha introdotto una norma volta ad assicurare che, nella fase transitoria, continuino ad applicarsi le originarie disposizioni del D.Lgs. n. 231/2007.

Legge n. 136/2010
recante il piano
nazionale antimafia

La tracciabilità dei flussi finanziari assume un valore centrale nel contrasto del riciclaggio. Il Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia (Legge n. 136 del 2010), contiene importanti disposizioni volte a prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento degli appalti pubblici, prevedendo, tra l'altro, regole per la tracciabilità dei flussi finanziari relativi a contratti pubblici di lavori, forniture e servizi.

In particolare, viene generalizzato l'obbligo di utilizzo dello strumento del conto dedicato e viene individuato nel bonifico bancario o postale l'unico strumento di pagamento in grado di garantire la tracciabilità dei flussi finanziari relativi alle opere pubbliche.

Il D.L. n. 187 del 12 novembre 2010, convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2010, n. 217, ha risolto problematiche relative all'entrata in vigore della nuova disciplina, attraverso una chiara individuazione dei contratti ai quali la tracciabilità dovrà essere applicata. In aggiunta al bonifico bancario o postale, i trasferimenti di fondi possono essere effettuati anche "con altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni".

L'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture ha fornito in materia indicazioni applicative con le Determinazioni n. 8 del 18 novembre 2010 e n. 10 del 22 dicembre 2010.

2.2 Normativa secondaria

2.2.1 Circolari ministeriali

Circolare MEF 11
ottobre 2010 in
materia di
segnalazione di
operazioni sospette

A seguito delle modifiche alla disciplina antiriciclaggio introdotte dal D.L. n. 78/2010 e, in particolare, della riduzione della soglia per l'operatività in contanti da 12.500 a 5.000 euro, la Circolare del Ministero dell'Economia e delle finanze del 5

agosto 2010 ha fornito opportune indicazioni per l'applicazione delle disposizioni in materia di circolazione del contante e dei titoli al portatore.

La Circolare dell' 11 ottobre 2010 - emanata d'intesa con la Banca d'Italia, l'UIF e la Guardia di Finanza - ha fornito chiarimenti sulle modalità di adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette in relazione alle modifiche apportate al comma 1 dell'articolo 41 del D.Lgs. n. 231/2007.

Partendo dalla considerazione che le nuove norme mirano a richiamare l'attenzione sull'uso del contante, che in Italia è superiore alla media europea, la Circolare richiama l'esigenza di una interpretazione sistemica e ribadisce che la segnalazione di operazione sospetta deve essere il frutto di un processo complesso, basato sulla valutazione di elementi soggettivi, oggettivi e di ogni altra circostanza conosciuta dal segnalante in ragione delle funzioni esercitate. Pertanto, la modifica non altera l'assetto normativo, ma indica ai soggetti obbligati un elemento valutativo di particolare pregnanza per qualificare meglio il sospetto circa il cliente o l'operazione. Rimane quindi esclusa ogni forma di automatismo oggettivo della segnalazione.

La Circolare del Ministero dell'Economia e delle finanze del 16 febbraio 2010, intervenuta dopo la proroga dei termini per l'adesione allo "scudo fiscale", ha fornito agli intermediari e ai professionisti indicazioni idonee ad assicurare la regolare applicazione della disciplina antiriciclaggio alle operazioni "scudate".

Provvedimenti in materia di "scudo fiscale"

La Circolare, tra l'altro, invitava a prestare una specifica attenzione alle operazioni che, per la loro natura, presentassero particolari rischi, quali le operazioni effettuate da soggetti che non fossero già clienti della banca, quelle in contante o non provenienti da un intermediario estero. Atteso che le operazioni di rimpatrio dei capitali possono rientrare tra quelle per le quali è necessaria l'identificazione rafforzata, gli intermediari e i professionisti venivano invitati ad acquisire informazioni ed eventuali riscontri documentali sulla formazione dei capitali oggetto del rientro dall'estero.

La Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 52 dell'8 ottobre 2010 ha fornito agli uffici incaricati dell'accertamento indicazioni volte a verificare la sussistenza dei presupposti per accedere all'emersione. E' previsto fra l'altro che, in presenza di specifici ed elevati profili di rischio, la verifica della effettività del rimpatrio e della regolarizzazione vada svolta acquisendo tutte le informazioni necessarie dal contribuente e, ove non sufficienti, dall'intermediario incaricato del rimpatrio (cfr., anche il riquadro a pag. 39: Segnalazioni di operazioni sospette attinenti allo "scudo fiscale").

2.2.2 Indicatori di anomalia

Nel corso del 2010 l'UIF ha profuso un notevole impegno, anche in collaborazione con le altre autorità impegnate nella prevenzione del riciclaggio, ai fini dell'emanazione degli indicatori di anomalia volti ad agevolare l'individuazione delle operazioni sospette (art. 41 D.Lgs. n. 231/2007).

In particolare, su proposta dell'UIF, sentito il Comitato di Sicurezza Finanziaria, sono stati emanati: ad aprile, il Decreto del Ministero della Giustizia recante gli indicatori di anomalia per talune categorie di professionisti e dei revisori contabili; ad

agosto, il Provvedimento della Banca d'Italia recante gli indicatori di anomalia per gli intermediari finanziari; nel febbraio del 2011, il Decreto del Ministero dell'Interno recante gli indicatori di anomalia per talune categorie di operatori non finanziari.

I tre provvedimenti, pur essendo rivolti a distinte categorie di destinatari, presentano una struttura uniforme, caratterizzata da un articolato di carattere generale e da un allegato contenente i singoli indicatori, calibrati in base alle peculiarità di ciascuna categoria.

Nell'articolato viene chiarito che gli indicatori non sono tassativi né esaustivi, anche in considerazione della costante evoluzione delle tecniche di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; pertanto, la loro assenza non è sufficiente a escludere che una operazione sia sospetta e, per converso, la loro ricorrenza non è sufficiente per segnalare una operazione come sospetta.

L'obbligo di segnalazione prescinde dall'importo dell'operazione e riguarda anche le operazioni non concluse nonché quelle regolate tramite altri intermediari sui quali gravano autonomi obblighi di segnalazione; l'analisi dell'operatività deve essere effettuata per l'intera durata della relazione e non può essere limitata alle fasi di instaurazione ovvero di chiusura del rapporto.

Apposite procedure di valutazione sono previste da parte degli intermediari; l'attivazione di procedure informatiche per la rilevazione automatica di operazioni anomale è obbligatoria con riguardo all'operatività effettuata attraverso canali telefonici o telematici, a quella eseguita nell'ambito dei servizi di tramitazione e a quella che transita sui conti correnti di corrispondenza.

Nei confronti dei professionisti e degli operatori non finanziari vengono fornite, in un ulteriore allegato, talune precisazioni in merito agli obblighi di collaborazione attiva e alla procedura di segnalazione, in considerazione della loro minore dimestichezza con il sistema delle segnalazioni.

Intermediari finanziari

Per quanto attiene, in particolare, agli indicatori per gli intermediari finanziari, il relativo provvedimento razionalizza gli indici contenuti nel "Decalogo" della Banca d'Italia del 2001- che viene contestualmente abrogato - e ne aggiorna e arricchisce il contenuto alla luce dell'esperienza maturata nell'ultimo decennio; tiene anche conto degli esiti di un approfondito esame condotto in merito agli indicatori definiti dalle Financial Intelligence Unit estere.

Gli indicatori di anomalia sono articolati in sub-indici, che costituiscono un'esemplificazione dell'indicatore di riferimento e devono essere valutati congiuntamente allo stesso.

Gli indicatori riguardano il profilo soggettivo del cliente e il profilo oggettivo delle operazioni o delle prestazioni professionali.

Per gli intermediari finanziari sono presi in considerazione, oltre all'identità e al comportamento del cliente, le operazioni illogiche, inusuali rispetto alla prassi di mercato, incoerenti rispetto al profilo economico-finanziario del cliente nonché le operazioni effettuate ingiustificatamente in favore di terzi. Rilevano poi i mezzi e le modalità di pagamento utilizzati (uso ripetuto e ingiustificato di contante, ricorso a tecniche di frazionamento, utilizzo di carte di pagamento non coerente con la normale operatività del cliente; ricorso a money transfer). Specifica attenzione è

quindi prestata alle operazioni in strumenti finanziari, a quelle connesse con contratti assicurativi e alle ipotesi di finanziamento del terrorismo.

Con riferimento ai professionisti gli indicatori considerano specificamente la costituzione e l'amministrazione di imprese, società, trust e enti analoghi, le operazioni relative a beni immobili e a beni mobili registrati e le operazioni contabili e finanziarie. **Professionisti**

Relativamente agli operatori non finanziari vengono forniti indicatori ripartiti per le distinte attività prese in considerazione (commercio di oro; fabbricazione, mediazione e commercio di oggetti preziosi; fabbricazione di oggetti preziosi; commercio di cose antiche; esercizio di case d'asta o gallerie d'arte; recupero di crediti per conto terzi; custodia e trasporto di denaro contante; gestione di case da gioco; offerta di giochi e scommesse; agenzia di affari in mediazione immobiliare). **Operatori non finanziari**

2.2.3 Schemi e modelli di comportamento anomalo

Ai sensi dell'art. 6, comma 7, lettera b) del D.Lgs. n. 231/2007, l'UIF ha il compito di diffondere schemi e modelli di comportamento anomalo sul piano economico e finanziario. Finalizzati, al pari degli indicatori, ad agevolare la individuazione di operazioni sospette da segnalare, essi si distinguono dai primi in quanto sono volti a richiamare l'attenzione degli operatori su specifici settori di operatività o su particolari condotte dalle quali possono desumersi anomalie che potrebbero essere riconducibili a fenomeni criminali. A partire dal settembre 2009, l'UIF ha diffuso numerose comunicazioni della specie.

Nel 2010 sono stati, in particolare, considerati i casi delle frodi informatiche e all'IVA intracomunitaria, dell'abuso di finanziamenti pubblici, delle frodi nell'attività di leasing.

La comunicazione del 5 febbraio 2010 richiama l'attenzione sul moltiplicarsi, in diverse forme e modalità, delle frodi informatiche, tra cui il cd. phishing. Lo schema operativo mira ad incoraggiare l'attivazione, da parte degli intermediari che offrono alla propria clientela la possibilità di operare on-line, di efficaci sistemi di monitoraggio dell'operatività effettuata al fine di prevenire tali attività illecite.

La comunicazione del 15 febbraio 2010 si concentra sul fenomeno della frode all'IVA intracomunitaria, che consente, attraverso condotte anche penalmente rilevanti (quali l'emissione di fatture per operazioni inesistenti o le dichiarazioni fraudolente mediante utilizzo di fatture false), di sottrarre ingenti risorse finanziarie all'erario e di assicurare notevoli profitti alle organizzazioni criminali.

La comunicazione dell'8 luglio 2010 riguarda l'operatività connessa con l'abuso di finanziamenti pubblici. Essa richiama gli intermediari bancari e finanziari e i professionisti – quando siano a vario titolo coinvolti in operazioni connesse con l'erogazione e l'impiego di finanziamenti pubblici comunitari e nazionali – a prestare particolare attenzione sia alla fase prodromica alla concessione dei fondi, inclusa l'istruttoria finalizzata alla erogazione, sia alla fase relativa all'impiego degli stessi. Per agevolare tali valutazioni, la comunicazione fornisce uno schema