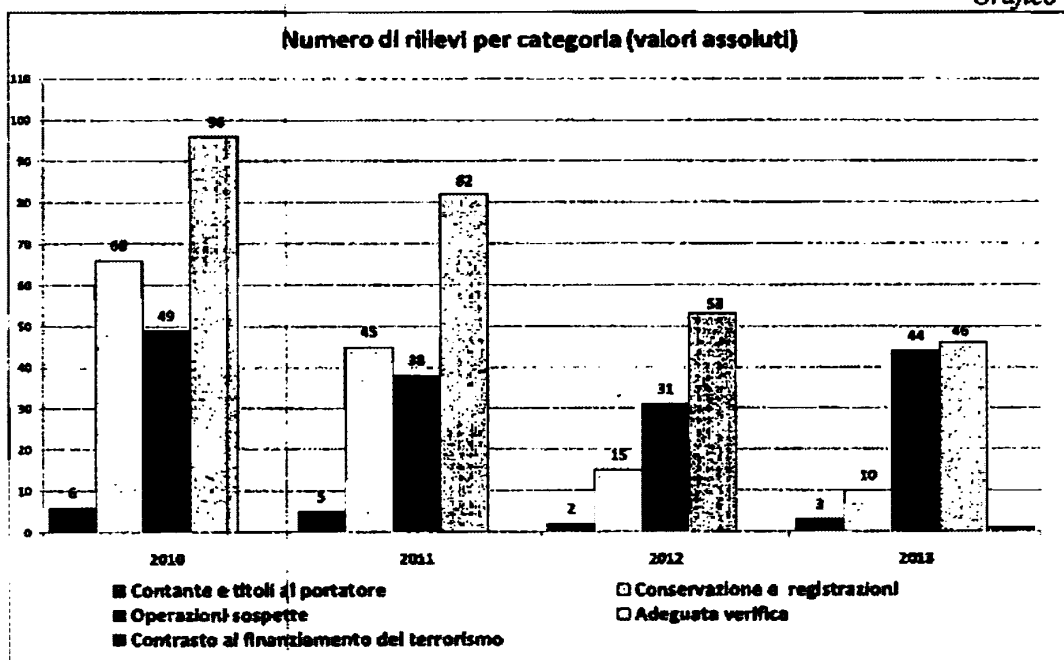


sindacale nonché ai capi dell'Esecutivo. Il complessivo ammontare delle sanzioni irrogate è stato pari a 9,7 milioni di euro.

3.5 Principali criticità riscontrate e prospettive evolutive

I risultati dei controlli di vigilanza condotti dalla Banca d'Italia nel corso del 2013 indicano una crescente aderenza degli operatori agli obblighi previsti dalla disciplina antiriciclaggio, confermando l'andamento decrescente del numero di anomalie rilevate in sede di verifica (da 217 rilievi su 184 ispezioni nel 2010, a 104 rilievi su 187 ispezioni del 2013, cfr. grafico 5). Permangono, tuttavia, aree di criticità presso alcuni intermediari: a fronte di una stabilizzazione del numero complessivo di rilievi rispetto al 2012, aumentano le manchevolezze in materia di segnalazione di operazioni sospette. Per la prima volta, inoltre, è stato formulato un rilievo in materia di contrasto del finanziamento del terrorismo relativamente all'adeguatezza delle procedure di monitoraggio delle operazioni con controparti estere.

Grafico 5



In calo i reclami relativi all'adeguata verifica. In tale contesto, rimane elevato il numero di intermediari presso i quali sono stati riscontrati ritardi nel completamento dell'adeguata verifica della clientela acquisita antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. 231/2007. Tale carenza 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 più grandi, all'elevato numero di posizioni da sistemare. Sebbene molti operatori abbiano provveduto ad attivare le procedure informatiche necessarie alla soluzione del problema (blocchi informatici all'operatività in caso di assenza di informazioni di adeguata verifica o blocco dei rapporti in caso di impossibilità di recupero delle stesse), i ritardi accumulati sono dovuti ad una serie di fattori tra cui rilevano motivazioni di natura commerciale, gli alti costi di recupero, nonché l'inerzia della clientela. In questo contesto, le soluzioni adottate dai singoli intermediari non sono state uniformi ed in taluni casi le modalità adottate non sono risultate pienamente efficaci (taluni

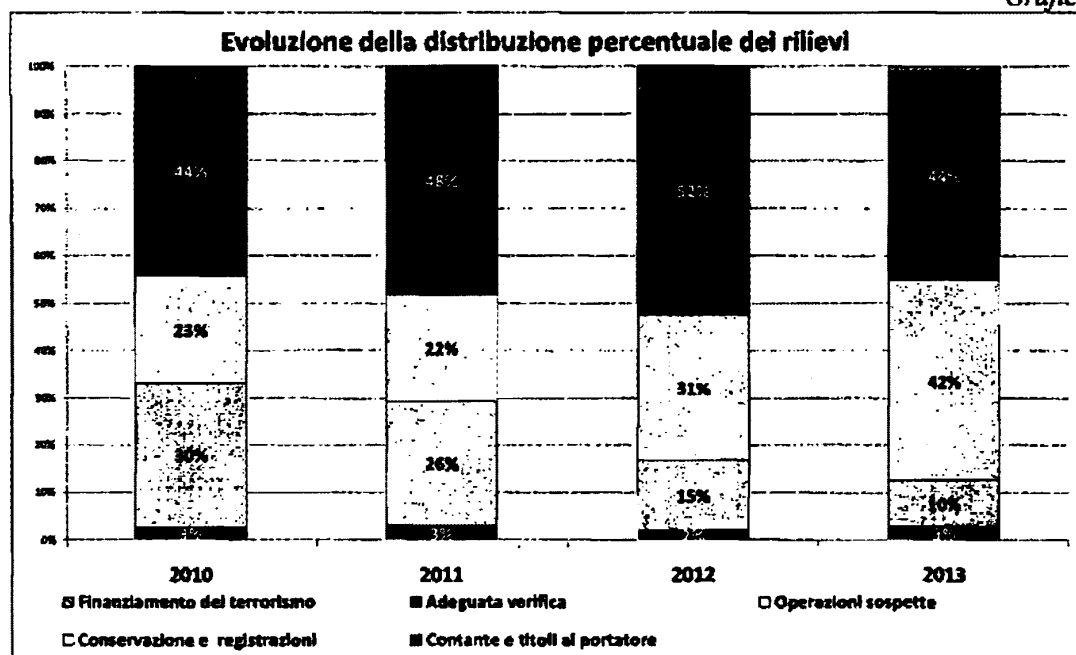
intermediari prevedono il blocco dell'operatività solo in caso di apertura di nuovi rapporti da parte del cliente non profilato).

Più in particolare, le informazioni sullo scopo e la natura del rapporto acquisite in sede di adeguata verifica vengono generalmente raccolte in forma standardizzata e non sono integrate con riferimenti utili a circostanziare meglio l'operatività della clientela e la relativa situazione economico-finanziaria, riducendo la capacità di vaglio dei rapporti e delle operazioni.

Infine, con riferimento all'adeguata verifica rafforzata per la clientela connotata da elevato rischio di riciclaggio, permangono presso taluni intermediari debolezze organizzative, che comportano una non attenta profilatura in base al rischio, soprattutto quando le analisi si limitano all'esame della documentazione disponibile, senza approfondimenti o monitoraggio delle posizioni più rischiose. In particolare, le notizie in ordine ai procedimenti penali, alle misure di prevenzione ed alle richieste provenienti dall'A.G. 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.

Residuano, presso alcuni intermediari, talune criticità con riguardo alla corretta individuazione del titolare effettivo, anche in relazione all'oggettiva complessità degli adempimenti richiesti dalla normativa.

Grafico 6



In netta diminuzione i rilievi sulla corretta tenuta dell'archivio unico informatico. Sono emerse sporadicamente presso alcuni intermediari - sia in esito agli accessi ispettivi, che tramite segnalazioni ex art. 52 - irregolarità o ritardi nelle registrazioni in AUI. Tali fattispecie sono in genere riconducibili a negligenze od errori materiali del singolo operatore, oltre che alle residue aree di manualità nell'immissione dei dati nell'archivio. Peraltro, permangono in tale ambito problemi legati a carenze nelle procedure informatiche utilizzate dagli *outsourcer*.

La quota di contestazioni per mancata segnalazione di operazioni sospette (cfr. grafico 6) è ascrivibile in primis al persistere di debolezze procedurali ed inefficienze organizzative (anche con

riferimento alle summenzionate carenze in tema di adeguata verifica), oltre che alla non sempre sufficiente sensibilità del personale deputato alla valutazione delle operazioni medesime. 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 informative alla UIF solo nel corso della verifica.

Miglioramenti nell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva potranno derivare dal rafforzamento delle procedure valutative (anche tramite una maggiore informatizzazione del processo), oltre che da specifici piani d'interventi formativi nei confronti del personale. A tal proposito, si fa presente che l'attività di formazione non sempre è risultata coerente con l'operatività, atteso che nella maggior parte delle dipendenze ispezionate non tutti i dipendenti potenzialmente interessati sono risultati sistematicamente coinvolti nelle iniziative né sono state trattate tutte le materie oggetto delle disposizioni normative.

4. La collaborazione con altre autorità

4.1 La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

Nel corso del 2013 è proseguita la collaborazione prestata dalla Vigilanza all'Autorità giudiziaria e agli organi inquirenti in procedimenti penali relativi ai reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; in tale quadro, sono state inoltrate 77 segnalazioni riferite a violazioni di disposizioni del d.lgs. 231 del 2007.

Lo scambio di informazioni con l'A.G. 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.

Particolarmente intensa è stata la collaborazione con la Procura di Roma, in ordine a indagini aventi ad oggetto fatti potenzialmente riconducibili ad attività di riciclaggio. In relazione alle peculiarità delle piazze di insediamento, alle Procure di Milano e di Roma la Banca d'Italia assicura forme strutturate di assistenza e collaborazione. Presso la Procura di Milano, fin dal 2009, è presente un nucleo di dipendenti dell'Istituto che coadiuva stabilmente i magistrati; anche sulla base dei positivi risultati conseguiti, dal 2013 analoghe modalità di collaborazione sono state individuate con la Procura di Roma.

4.2 La collaborazione con la UIF

L'attività di collaborazione con l'Unità di Informazione Finanziaria è espressamente prevista dall'art. 6 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della UIF emanato dalla Banca d'Italia il 21 dicembre 2007 ed è disciplinata dal Protocollo d'intesa sottoscritto nel 2009 dalle due Autorità.

L'accordo definisce, in particolare, le modalità di coordinamento tra la Vigilanza e l'Unità in relazione alle iniziative da assumere, anche congiuntamente, al fine di assicurare coerenza ed efficacia al perseguimento delle rispettive competenze istituzionali. Le modalità operative delle rispettive attività di controllo, soprattutto di natura ispettiva, sono state disciplinate nel 2010 con una integrazione del predetto Protocollo.

Nel quadro di tale collaborazione, nel 2013 la Vigilanza ha inoltrato alla UIF 43 segnalazioni di fatti di possibile rilevanza per le attribuzioni dell'Unità, riscontrati nello svolgimento dell'attività di vigilanza amministrativa sugli intermediari. Parimenti, la UIF ha fatto tenere alla Banca d'Italia 41 segnalazioni di anomalie e fatti riscontrati nell'ambito dei controlli di propria competenza. I volumi dello scambio informativo risultano pertanto in ascesa rispetto all'anno precedente (nel 2012 la segnalazioni inviate alla UIF sono state 33 e quelle ricevute 28).

4.3 La collaborazione con gli organi investigativi

Nel 2013 intenso lo scambio di informazioni con gli organi investigativi competenti a effettuare i controlli in materia antiriciclaggio.

I rapporti tra la Banca d'Italia e la Guardia di Finanza sono disciplinati da un protocollo d'intesa stipulato nel 2007 diretto a stabilire i criteri e le modalità di reciproca collaborazione. In base all'accordo, è previsto 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. Viene inoltre stabilito che la Guardia di Finanza possa svolgere accertamenti ispettivi su richiesta della Banca d'Italia ovvero collaborare in occasione di accertamenti ispettivi condotti dalla Banca d'Italia, anche avvalendosi dei supporti amministrativi e logistici forniti dalla stessa Autorità di vigilanza.

In tale quadro, la Guardia di Finanza ha effettuato 17 accertamenti ispettivi nei confronti degli intermediari iscritti nell'Elenco generale ex art. 106 TUB. Sono stati inoltre condotti 16 accertamenti su confidi iscritti ai sensi dell'art. 155, comma 4, del TUB.

Inoltre, la Guardia di Finanza ha inviato alla Vigilanza 92 comunicazioni relative a verifiche antiriciclaggio effettuate nei confronti di soggetti esercenti l'attività di agenti in attività finanziaria o mediatori creditizi, ai fini dell'adozione delle iniziative di competenza⁹.

4.4 La collaborazione con la Consob.

La collaborazione con la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) è proseguita sulla base del Protocollo d'intesa stipulato nel 2011 in materia di accertamenti antiriciclaggio.

L'accordo, finalizzato a evitare duplicazioni nell'azione di vigilanza, 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 Commissione.

⁹ Il decreto legislativo n. 141/2010 e successive modifiche ha previsto che la Banca d'Italia cessi la tenuta dell'albo dei mediatori creditizi e dell'elenco degli agenti in attività finanziaria al termine del periodo transitorio definito dal combinato disposto degli artt. 26, comma 4, e 28, comma 1-bis. Pertanto, dal 1° gennaio 2013 hanno potuto continuare ad esercitare l'attività di mediazione creditizia e di agenzia in attività finanziaria, in base alla previgente disciplina, i soggetti iscritti nei vecchi albi ed elenchi tenuti dalla Banca d'Italia che hanno presentato domanda di iscrizione nei nuovi elenchi tenuti dall'Organismo degli agenti e mediatori (OAM) introdotto dall'art. 128-undecies, d.lgs. 385/1993 (TUB). Alla data del 31 dicembre 2012 la Banca d'Italia ha quindi proceduto alla cancellazione d'ufficio di tutti gli altri soggetti dagli albi ed elenchi in precedenza tenuti.

Con particolare riferimento al caso di tre SIM, nel corso delle verifiche svolte dalla Consob sono emerse manchevolezze nelle procedure di adeguata verifica e di registrazione delle informazioni acquisite sulla clientela nonché negli assetti organizzativi e nei controlli in materia.

A seguito delle risultanze ispettive, la Banca d'Italia ha avviato procedure sanzionatorie amministrative nei confronti delle società, per la violazione del Provvedimento della Banca d'Italia del 10 marzo 2011 in tema di organizzazione, procedure e controlli interni in materia antiriciclaggio; per le irregolarità di rilievo penale (omesse e tardive registrazioni delle informazioni) sono state effettuate segnalazioni alle competenti Procure della Repubblica.

Con riguardo a due SGR, la Consob ha segnalato l'emersione di disfunzioni nell'acquisizione di informazioni di adeguata verifica e nella profilatura in base al rischio; carenze hanno riguardato anche il processo di individuazione delle operazioni sospette. In un caso, la Banca d'Italia ha provveduto a richiamare l'intermediario e a richiedere un aggiornamento sulle iniziative correttive intraprese; nell'altro, ha segnalato alla UIF aspetti di eventuale interesse concernenti talune operazioni anomale.

5. La partecipazione al Comitato di Sicurezza Finanziaria

La Banca d'Italia fornisce al Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) il proprio contributo all'attività di analisi e contrasto al finanziamento del terrorismo, al riciclaggio e ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa. L'Istituto partecipa, inoltre, allo scambio di informazioni tra le istituzioni rappresentate nel Comitato, svolgendo anche un ruolo di interlocutore con il sistema bancario e finanziario.

È proseguita l'attività del Comitato per assicurare l'attuazione delle misure di congelamento degli asset finanziari disposte dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea nei confronti dell'Iran, della Siria e della Libia; il Comitato ha, altresì, autorizzato il trasferimento di fondi sottoposti a embargo nei casi espressamente previsti dalla normativa UE.

In tale ambito, la Banca d'Italia ha assicurato il proprio contributo come punto di contatto e di raccolta di informazioni dal settore bancario e finanziario, conducendo approfondimenti su alcune tematiche di particolare interesse del Comitato in tema di controlli e di interpretazione della normativa, anche in materia antiriciclaggio.

Nel 2013 hanno preso avvio, sotto l'egida del CSF, i lavori del *National Risk Assessment* (NRA), esercizio volto ad individuare ed analizzare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo a cui ogni ordinamento è esposto e a definire adeguate politiche di prevenzione e contrasto, così come previsto dalle nuove Raccomandazioni del GAFI.

Il Gruppo di lavoro appositamente costituito ha proceduto a elaborare la metodologia di analisi. La prima bozza prevede, tra l'altro, che ogni Autorità di settore (Autorità giudiziaria, forze di Polizia, Autorità di vigilanza e UIF) fornisca dati e informazioni per la selezione, in ultima analisi, delle aree d'intervento considerate prioritarie. I risultati del NRA saranno valutati nel quadro della prossima *mutual evaluation* sull'antiriciclaggio, condotta dal FMI per conto del GAFI, che interesserà l'Italia a partire dalla seconda metà del 2014.

In tale contesto, è in corso di definizione da parte della Banca d'Italia, d'intesa con la CONSOB, il contributo sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo relativi al sistema finanziario italiano.

6. L'attività di formazione e di sensibilizzazione

Un'efficace applicazione della normativa antiriciclaggio presuppone la piena consapevolezza delle finalità e dei principi che ne sorreggono l'impianto.

Rappresentanti della Banca d'Italia hanno partecipato a incontri e convegni dedicati alla materia dell'antiriciclaggio. In particolare, sono state presentate relazioni sul quadro istituzionale e sugli obblighi definiti dal d.lgs. 231/2007 nel corso di seminari organizzati in collaborazione con alcune associazioni di categoria degli intermediari vigilati (l'Associazione Bancaria Italiana, Assogestioni, Assilea, Federcasse) ed enti universitari e di studi superiori.

7. La sorveglianza sul sistema dei pagamenti

Nel comparto dei pagamenti la funzione di Sorveglianza della Banca d'Italia si pone, tra gli obiettivi rilevanti, quello di individuare approcci d'intervento il più possibile flessibili in grado di massimizzare gli aspetti positivi dell'innovazione minimizzando i rischi legati all'utilizzo degli strumenti per finalità illecite. La funzione di Sorveglianza è impegnata, sia in ambito internazionale (cfr. par. 1.1) sia a livello nazionale, a promuovere il rafforzamento dei presidi organizzativi e tecnologici dei prodotti di pagamento al fine di prevenire un loro improprio utilizzo in attività di riciclaggio dei proventi di attività illecite o di finanziamento del terrorismo; in tali contesti si persegue un affinamento dell'azione di prevenzione attraverso un più sistematico ricorso al *risk-based approach*.

In particolare, in ambito europeo, la funzione di Sorveglianza collabora, insieme ai rappresentanti delle altre funzioni della Banca d'Italia e delle diverse autorità competenti riunite nella delegazione italiana, allo svolgimento dei negoziati per la definizione della legislazione europea in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. La proposta in discussione (IV direttiva antiriciclaggio) prevede, tra l'altro, una revisione della disciplina riguardante le deroghe sulle misure per effettuare gli obblighi di adeguata verifica relativamente alla moneta elettronica. L'azione nei negoziati della funzione di Sorveglianza contribuisce a definire un testo regolamentare che presenti un giusto bilanciamento tra gli obiettivi di stimolo verso più elevati livelli di innovazione e di inclusione finanziaria, da un lato, e di riduzione dei rischi di utilizzo illecito degli strumenti innovativi, dall'altro.



Unità di informazione finanziaria per l'Italia

Rapporto annuale 2013

Roma, maggio 2014

PAGINA BIANCA

INDICE

1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO
 - 1.1. La proposta di 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 segnalatici
 - 2.2. Le operazioni sospette
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. Il *risk assessment* nazionale
 - 7.2.2. Liste di soggetti “designati” e misure di congelamento
 - 7.2.3. Altre iniziative
 - 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 e *matching*
 - 8.2. La partecipazione a organismi internazionali
 - 8.2.1. L'attività del GAFI
 - 8.2.2. L'attività del Gruppo Egmont
 - 9. LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE.
 - 9.1. Struttura organizzativa
 - 9.2. Indicatori di *performance*
 - 9.3. Risorse umane
 - 9.4. Risorse informatiche
 - 9.5. Informazione al pubblico
- L'ATTIVITÀ IN SINTESI
- GLOSSARIO

Indice dei riquadri:

- Lavori sull'auto-riciclaggio – Ipotesi di modifica del d.lgs. n. 231/2007
- Incontri con i segnalanti
- Datawarehouse* UIF
- Criminalità organizzata
- Bitcoin
- “Compro-oro” e utilizzo di polizze su pegno
- Flussi finanziari verso i paradisi fiscali: determinanti e anomalie
- La metodologia di analisi (*risk assessment* nazionale)
- Nozione e modelli di FIU
- Scambi informativi per esigenze dell'Autorità giudiziaria
- I rapporti con la AIF della Santa Sede

1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

1.1. La proposta di quarta direttiva antiriciclaggio

Il 5 febbraio 2013, dopo un'ampia consultazione di tutte le parti interessate, la Commissione Europea ha presentato una proposta di quarta direttiva "relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo". La nuova normativa sostituirà integralmente la vigente Direttiva n. 2005/60/CE (c.d. Terza Direttiva) per tenere conto delle Raccomandazioni emanate dal GAFI nel febbraio 2012.

I successivi lavori, nel corso dei quali il contenuto della proposta è stato oggetto di diversi interventi di modifica, sono stati svolti da un gruppo costituito presso il Consiglio europeo e dalle Commissioni competenti presso il Parlamento europeo.

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) è stata attivamente impegnata nell'ambito sia del gruppo presso il Consiglio sia della Piattaforma delle *Financial Intelligence Unit* (FIU) dell'Unione europea, che ha elaborato approfondimenti e proposte sulle materie d'interesse.

La UIF, in tale ambito, ha costantemente sottolineato come la proposta di direttiva rechi previsioni in diversi casi meno dettagliate rispetto alle corrispondenti Raccomandazioni del GAFI e non risulti ispirata a obiettivi di elevata armonizzazione. Questa impostazione, anche per l'assenza di meccanismi di coordinamento europeo di attuazione, lascia spazio a possibili disallineamenti tra le normative nazionali di recepimento, consentendo arbitraggi normativi e comportamenti elusivi, a discapito dell'efficacia complessiva del sistema di contrasto e della parità concorrenziale tra operatori dei singoli Stati.

Un'attenuazione di tali rischi, con riguardo ad alcune specifiche materie e a profili di carattere tecnico, deriva dall'attribuzione di compiti di definizione di regole e prassi sia alle Autorità europee di supervisione¹ sia alla Piattaforma delle FIU; il ruolo di quest'ultima è stato riconosciuto nel corso dei lavori preparatori anche in virtù delle proposte formulate dalla UIF.

La nozione di riciclaggio, sotto il profilo della condotta, non viene modificata dalla proposta di direttiva rispetto a quella vigente, già conforme ai principi internazionali. Un significativo elemento di novità, in linea con le indicazioni del GAFI, deriva invece dall'espressa inclusione dei reati fiscali tra quelli che costituiscono presupposto del riciclaggio, in presenza di pene edittali superiori a determinate soglie. L'ampliamento del novero dei reati presupposto può favorire una maggiore capacità di cooperazione tra le FIU europee. Per una piena collaborazione sarebbe tuttavia necessario rendere indipendente lo scambio di informazioni rispetto alla rilevanza penale dei fatti che ne formano oggetto. Su tali materie il negoziato è ancora in corso.

¹ *European Banking Authority—EBA, European Insurance and Occupational Pensions Authority—EIOPA, European Securities and Markets Authority—ESMA.*

In prospettiva rileva anche l'intenzione preannunciata dalla Commissione nel 2013 di elaborare un'apposita proposta legislativa per la definizione di una fattispecie penale di riciclaggio comune in tutta l'Unione europea; gli ambiti di intervento dell'iniziativa dovrebbero riguardare la configurazione della condotta criminale (comprensiva dell'auto-riciclaggio), l'armonizzazione dei reati presupposto e delle sanzioni applicabili.

La proposta di quarta direttiva fornisce indicazioni più articolate in merito all'approccio basato sul rischio che già informa la vigente disciplina. Gli Stati membri sono tenuti a svolgere la valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui sono esposti (*risk assessment*) per informare le proprie politiche di mitigazione sul piano della regolamentazione e dei controlli. Viene inoltre introdotto un sistema di *risk assessment* sovranazionale che individui i rischi di rilievo europeo e costituisca il punto di riferimento per i *risk assessment* nazionali; nella valutazione del rischio sovranazionale sono richiesti i contributi delle autorità europee di supervisione e della Piattaforma delle FIU.

Un esercizio di *risk assessment* viene imposto anche ai soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio, quale presupposto per determinare il contenuto delle misure di prevenzione che la normativa pone a loro carico.

Nel testo della proposta particolare attenzione è dedicata agli adempimenti e ai controlli connessi all'adeguata verifica della clientela da parte di intermediari e altri operatori. Viene più puntualmente definita la figura di "titolare effettivo" di società ed enti. Vengono previsti strumenti specifici di trasparenza dell'assetto proprietario e della titolarità effettiva per le società e per i *trust*; viene imposta la conservazione di aggiornate informazioni sul titolare effettivo da rendere disponibili alle autorità e ai soggetti tenuti a effettuare l'adeguata verifica.

La proposta di direttiva, in linea con gli *standard* del GAFI, conferma il ruolo centrale delle FIU nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ne rafforza i caratteri di autonomia e indipendenza, ne precisa i compiti e i poteri. In particolare, le FIU ricevono e analizzano le segnalazioni di operazioni sospette e le altre informazioni rilevanti, comunicano agli organismi investigativi e giudiziari i risultati di tali analisi, acquisiscono ulteriori informazioni dai soggetti obbligati.

In materia di collaborazione internazionale, viene sancito l'obbligo per le FIU di acquisire e scambiare le informazioni richieste utilizzando i medesimi poteri previsti per l'analisi domestica. Innovativo è il riconoscimento, sostenuto dalla UIF, della Piattaforma delle FIU come sede per l'elaborazione di linee-guida per l'applicazione delle regole della direttiva, il coordinamento delle attività di collaborazione, lo svolgimento di analisi congiunte sui casi di interesse comune.

Sulla base dei pareri delle Commissioni, l'11 marzo 2014 il Parlamento europeo in prima lettura ha approvato con emendamenti il testo della quarta direttiva. Il Consiglio è chiamato ad approvare il testo derivante dai lavori svolti nel proprio ambito. I due articolati dovranno poi essere coordinati attraverso le apposite procedure comunitarie che coinvolgono Parlamento, Consiglio e Commissione.

1.2. La normativa nazionale

1.2.1. La legislazione

Nel 2013 non sono intervenute modifiche relative alla normativa primaria dedicata all'antiriciclaggio.

Attività di analisi ed elaborazione normativa sono state condotte nell'ambito di iniziative governative aventi come oggetto principale l'introduzione nell'ordinamento penale italiano del reato di auto-riciclaggio.

Lavori sull'auto-riciclaggio – Ipotesi di modifica del d.lgs. n. 231/2007

Nel codice penale italiano i reati previsti dagli artt. 648-*bis* (riciclaggio) e 648-*ter* (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita) escludono la punizione dell'auto-riciclaggio, ossia dell'attività svolta da colui che ha commesso o concorso a commettere il reato da cui provengono il denaro, i beni o le utilità che ne costituiscono oggetto (c.d. reato presupposto); l'uso e l'occultamento dei proventi criminosi da parte dell'autore, anche in concorso, del reato presupposto viene infatti configurato come un *post factum* non punibile.

Questa impostazione non incide sul sistema di prevenzione che, ai sensi del d.lgs. n. 231/2007, adotta ai propri fini un'ampia nozione di riciclaggio comprensiva dell'attività di auto-riciclaggio.

Tuttavia la non punibilità penale dell'auto-riciclaggio condiziona negativamente la repressione del riciclaggio e, quindi, l'efficacia complessiva del sistema di contrasto. In concreto non è agevole dimostrare l'estraneità del "riciclatore" alla commissione del reato presupposto e, d'altro canto, lo stesso imputato di riciclaggio può trovare conveniente sostenere la propria correttezza nel reato presupposto, per il quale in genere è prevista una pena inferiore a quella stabilita per il delitto di riciclaggio.

L'irrelevanza penale dell'auto-riciclaggio non trova corrispondenti nei principali ordinamenti esteri.

Le riflessioni svolte nell'ambito di iniziative di studio governative sulla tematica dell'auto-riciclaggio hanno condotto alla formulazione di puntuali proposte normative.

In particolare, il Gruppo di studio sull'auto-riciclaggio presso il Ministero della Giustizia, coordinato dal dott. Francesco Greco – cui ha partecipato anche la UIF² – ha proposto la riformulazione della fattispecie penale di riciclaggio in modo da ricomprendervi anche i fatti di auto-riciclaggio e l'unificazione dei reati di riciclaggio e di impiego; il reato così riconfigurato viene collocato nell'ambito dei delitti contro l'ordine economico e finanziario e sanzionato con pene modulate in funzione del reato presupposto e di alcune specifiche circostanze aggravanti e attenuanti.

Altre proposte di modifica delle fattispecie di cui agli artt. 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale sono state formulate dalla Commissione costituita presso il Ministero

² Il gruppo, costituito con decreto del Ministro della Giustizia dell'8 gennaio 2013, era composto – oltre che dal dott. Francesco Greco (Procuratore Aggiunto presso il Tribunale di Milano) e dal Direttore della UIF, dott. Claudio Clemente – dal gen. Giuseppe Bortillo, Comandante del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, dal prof. Angelo Carmona, dal dott. Gianfranco Donadio della Direzione Nazionale Antimafia e dal dott. Antonio Martino dell'Agenzia delle Entrate.

della Giustizia, presieduta dal prof. Giovanni Fiandaca e incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata, nonché dalla Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, costituita presso la Presidenza del Consiglio e presieduta dal dott. Roberto Garofoli.

Gli approfondimenti svolti da queste Commissioni prefigurano l'introduzione del reato di auto-riciclaggio seguendo impostazioni giuridiche diverse, che prevedono, tra l'altro, il mantenimento della distinzione in due fattispecie prevista dal codice penale vigente.

Recentemente sono state valutate ipotesi di introduzione dell'auto-riciclaggio nell'ambito di più ampi interventi legislativi; una proposta in tal senso è stata, da ultimo, presentata dal Ministero della Giustizia con riguardo al disegno di legge, all'esame del Senato, recante "disposizioni in materia di corruzione, riciclaggio e falso in bilancio".

Nell'ambito degli studi compiuti dal richiamato Gruppo di lavoro e dalla Commissione presieduta dal dott. Garofoli sono stati prefigurati anche alcuni significativi interventi di revisione del quadro normativo e organizzativo volti a rafforzare gli strumenti di prevenzione del riciclaggio. In particolare sono stati prospettati: l'arricchimento delle fonti informative a disposizione della UIF; il consolidamento degli scambi di informazioni e della collaborazione con gli Organi investigativi e l'Autorità giudiziaria; il maggior controllo sull'adempimento degli obblighi da parte di professionisti e operatori non finanziari; la revisione dell'apparato delle sanzioni penali e amministrative, per commisurarle maggiormente alla natura e alla gravità delle violazioni e renderle proporzionate, effettive e dissuasive.

La UIF non ha mancato, in diverse occasioni e sedi, di sollecitare interventi di revisione del quadro primario al fine di superare alcuni disallineamenti rispetto alle raccomandazioni del GAFI e di accrescere l'efficacia del sistema di prevenzione.

La legge europea 2013³ ha introdotto una nuova disciplina di monitoraggio a fini fiscali dei trasferimenti di mezzi di pagamento da e verso l'estero realizzati attraverso intermediari bancari e finanziari; la legge fa leva anche su strumenti tipici dell'antiriciclaggio regolati ai sensi del d.lgs. n. 231/2007. In particolare, ai predetti fini, l'Ufficio Centrale per il contrasto agli illeciti fiscali internazionali dell'Agenzia delle Entrate (UCIFI) e la Guardia di Finanza possono richiedere agli intermediari finanziari di fornire evidenza delle operazioni oggetto di registrazione nell'Archivio unico informatico (AUI) nonché, a tutti i soggetti tenuti all'adeguata verifica, l'identità dei titolari effettivi delle operazioni con l'estero e dei rapporti a esse collegati.

1.2.2. La normativa secondaria

Nel corso dell'anno significative novità sono intervenute a livello di normativa secondaria, con la pubblicazione di provvedimenti e documenti di consultazione rilevanti per l'adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

³ L. n. 97/2013.

Il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) ha aggiornato con decreto del 1° febbraio 2013 la lista dei paesi extracomunitari i cui ordinamenti impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla Terza Direttiva antiriciclaggio (c.d. *white list*). In particolare, è stata esclusa dalla lista la Federazione Russa, con la principale conseguenza che i destinatari degli obblighi non potranno adottare misure semplificate di adeguata verifica nei rapporti con entità creditizie e finanziarie situate in tale Stato.

La lista dei Paesi equivalenti

Le Autorità di vigilanza di settore hanno elaborato nel corso del 2013 i provvedimenti normativi di competenza in materia di adeguata verifica della clientela. Le disposizioni attuano le previsioni del d.lgs. n. 231/2007 ispirate al principio secondo cui la conoscenza del cliente, del titolare effettivo, della natura e dello scopo del rapporto o della prestazione, nonché lo svolgimento di un costante controllo su tali profili costituiscono fattori fondamentali ai fini del corretto adempimento degli obblighi di individuazione delle operazioni sospette.

Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela

Il 3 aprile 2013 la Banca d'Italia, d'intesa con la CONSOB e l'IVASS, ha emanato le istruzioni in materia per gli intermediari bancari e finanziari, che sono entrate in vigore il 1° gennaio 2014.

Le istruzioni distinguono il regime ordinario di adeguata verifica sia dal regime semplificato sia da quello rafforzato, in funzione della valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. A tali fini sono indicati criteri, ancorché non esaustivi, che sviluppano ulteriormente gli elementi soggettivi (il cliente e l'attività svolta) e oggettivi (localizzazione territoriale, natura del rapporto e dell'operazione) previsti dalla normativa antiriciclaggio. Tali criteri hanno rilievo anche per il titolare effettivo e per l'esecutore, figure che vengono più chiaramente delineate.

La procedura di adeguata verifica semplificata impone comunque l'obbligo di acquisire informazioni sufficienti per accertare che ricorrano condizioni di basso rischio. Gli obblighi rafforzati si applicano in fattispecie tassativamente indicate o, in generale, ogniqualvolta il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo risulti elevato.

In linea con le istruzioni della Banca d'Italia, la CONSOB ha adottato all'inizio del 2014 disposizioni concernenti l'adeguata verifica della clientela da parte dei revisori legali e delle società di revisione legale che hanno incarichi presso enti di interesse pubblico⁴. La CONSOB ha altresì emanato disposizioni volte a chiarire che i promotori finanziari assolvono gli obblighi di adeguata verifica della clientela osservando le misure, le modalità e le procedure previste dall'intermediario per il quale operano⁵.

L'IVASS ha avviato nel 2013 la consultazione pubblica sulle disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela e registrazione destinate alle imprese di assicurazione e agli intermediari assicurativi. Lo schema di regolamento è anch'esso ispirato al principio di proporzionalità secondo cui gli obblighi di adeguata verifica, per intensità ed estensione, sono commisurati al grado di rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; i destinatari attuano le disposizioni in coerenza con la natura, le dimensioni e l'articolazione dell'attività svolta.

⁴ Delibera n. 18802 del 18 febbraio 2014.

⁵ Delibera n. 18731 del 18 dicembre 2013, in vigore il 1° gennaio 2014.

Lo scorso 22 maggio sono state sottoposte al Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), che ne ha preso atto, le linee-guida predisposte dal Consiglio Nazionale del Notariato (CNN) per l'adempimento degli obblighi di adeguata verifica da parte dei notai. Le linee-guida – frutto di un confronto con le autorità interessate, tra cui la UIF – forniscono criteri per la profilatura della clientela e definiscono i compiti dei notai in un'ottica di valorizzazione dell'approccio basato sul rischio e di semplificazione degli adempimenti formali.

Disposizioni per la tenuta dell'AUI Con Provvedimento del 3 aprile 2013 la Banca d'Italia – d'intesa con la CONSOB e l'IVASS e sentita la UIF – ha emanato le nuove disposizioni per la tenuta dell'AUI. Gli intermediari e le società di revisione registrano nell'archivio, secondo standard uniformi, i dati raccolti nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e quelli relativi alle operazioni compiute. Le nuove disposizioni della Banca d'Italia – entrate in vigore il 1° gennaio 2014 – precisano le definizioni di cliente, esecutore e titolare effettivo e rivedono i criteri di registrazione dei rapporti e delle operazioni in conformità alle istruzioni in materia di adeguata verifica della clientela.

Provvedimento per l'invio dei dati aggregati Sulla base delle registrazioni contenute nell'AUI gli intermediari bancari e finanziari elaborano i dati statistici aggregati da inviare alla UIF (dati S.A.R.A.⁶). Il 23 dicembre 2013 l'Unità ha adottato nuove disposizioni relative all'invio di tali dati per tenere conto sia delle nuove disposizioni in tema di AUI, sia delle innovazioni connesse alla riforma dell'intermediazione finanziaria.

Obblighi di astensione e restituzione Alcuni interventi del MEF e della UIF hanno dato attuazione agli obblighi di astensione e restituzione previsti dall'art. 23 del d.lgs. n. 231/2007, come modificato dal d.lgs. n. 269/2012. In base a tale disposizione i destinatari della disciplina anticiclaggio, se non sono in grado di rispettare o completare gli obblighi di adeguata verifica della clientela, non possono instaurare o proseguire il rapporto continuativo né eseguire operazioni con il cliente o prestazioni a suo favore; le disponibilità di pertinenza del cliente stesso, eventualmente detenute, devono essere restituite mediante bonifico su un conto corrente indicato dal cliente, con la specifica che derivano dalla restituzione per mancata adeguata verifica.

Il MEF, con Circolare del 30 luglio 2013, ha fornito alcune precisazioni sulla procedura da seguire per effettuare la predetta restituzione, chiarendo preliminarmente i casi ai quali tale procedura si applica. La Circolare indica in dettaglio le comunicazioni da rendere al cliente in caso di definitiva impossibilità di eseguire l'adeguata verifica e le caratteristiche del conto sul quale va eseguita l'operazione di restituzione. Viene, inoltre, previsto che il destinatario degli obblighi anticiclaggio deve acquisire e conservare le informazioni relative alle operazioni di restituzione effettuate e renderle accessibili alla UIF.

Le caratteristiche di tali informazioni sono state precisate dalla UIF con Provvedimento del 6 agosto 2013. L'Unità ha fornito il 10 marzo 2014 le istruzioni sulle modalità con cui i destinatari degli obblighi devono effettuare la comunicazione delle operazioni di restituzione, avvalendosi della rete telematica utilizzata per le altre segnalazioni indirizzate alla UIF. Il sistema di raccolta è recentemente divenuto operativo con la ricezione da parte dell'Unità delle prime comunicazioni della specie.

⁶ Si veda il § 5.2.