

5. L'ANALISI STRATEGICA

Accanto all'analisi operativa relativa all'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, che fa riferimento a singoli casi o vicende, la UIF svolge un'attività di analisi strategica, con obiettivi più ampi, rivolta all'individuazione e alla valutazione di fenomeni, tendenze, prassi operative, punti di debolezza del sistema che emergono dall'approfondimento delle segnalazioni e da ogni altro elemento conoscitivo a disposizione dell'Unità.

La distinzione tra le due attività è delineata negli *standard internazionali*⁴¹. L'analisi strategica offre supporto alle scelte gestionali della UIF, fornendo elementi di indirizzo alle diverse attività operative e contribuendo alla programmazione dell'azione istituzionale e alla selezione degli obiettivi prioritari da perseguire.

5.1. Caratteristiche e finalità

L'analisi strategica poggia su due pilastri. Il primo è rappresentato dalla rilevazione delle tipologie e degli schemi di condotte finanziarie anomale, il secondo dall'attività di osservazione e studio dei flussi finanziari e dei fenomeni di riciclaggio⁴².

Tra le finalità dell'analisi strategica rientra l'individuazione di elementi utili ai fini della valutazione del rischio a livello sia di sistema sia di peculiari ambiti operativi. Sotto il primo profilo, essa contribuisce a individuare gli aspetti che concorrono all'elaborazione del *risk assessment* nazionale⁴³; sotto il secondo, permette di sviluppare conoscenze utili all'identificazione del grado di rischiosità di settori economici, categorie di soggetti e di strumenti, realtà territoriali.

Le metodologie utilizzate variano in relazione al fenomeno esaminato, ai dati disponibili e agli obiettivi perseguiti. L'applicazione di tecniche quantitative permette di identificare tendenze e anomalie su basi statistiche: il ruolo della variabile d'interesse viene analizzato sfruttando grandi masse di dati e tenendo conto di tutte le altre informazioni rilevanti.

L'attività di studio utilizza il complesso dei dati disponibili presso l'Unità, in particolare le Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate e le informazioni relative alle segnalazioni di operazioni sospette disponibili nel sistema RADAR. Quando necessario vengono impiegati ulteriori dati richiesti agli intermediari e i risultati e le informazioni ottenuti nell'ambito delle altre attività operative della UIF, quali l'attività ispettiva e la collaborazione con altre autorità a livello nazionale e internazionale.

L'Unità si avvale dei dati tratti dalla Matrice dei Conti e dalla Centrale dei Rischi, il cui accesso è assicurato dal rapporto istituzionale diretto con la Banca d'Italia. Vengono anche utilizzate informazioni provenienti da basi-dati commerciali e fonti aperte.

⁴¹ Cfr. Raccomandazione 29 del GAFI ed *Egmont Group of Financial Intelligence Units Operational Guidance for FIU Activities and the Exchange of Information*, 28 October 2013, punti 41-42.

⁴² Cfr. art. 6, commi 6, lettera a), e 7, lettera a), d.lgs. n. 231/2007.

⁴³ Si veda il § 7.2.1.

Oltre ad accrescere le conoscenze generali sul fenomeno del riciclaggio a beneficio del sistema, l'analisi strategica mira a produrre risultati sul piano operativo. Valori anomali individuati attraverso l'uso di un modello econometrico possono permettere di individuare situazioni e contesti suscettibili di essere oggetto di un'analisi approfondita.

5.2. I dati aggregati

Dati aggregati: i flussi S.A.R.A. La principale fonte di dati a disposizione dell'Unità per l'analisi dei flussi finanziari ex art. 6 del d.lgs. n. 231/2007 è rappresentata dalle Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (S.A.R.A.), trasmesse mensilmente dagli intermediari finanziari. Tali flussi sono prodotti sulla base dell'aggregazione delle informazioni contenute nell'AUI tenuto presso ciascun intermediario. I dati S.A.R.A. riguardano tutte le operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) superiori alla soglia di 15.000 euro; rispetto agli altri numerosi paesi in cui è prevista la trasmissione di flussi d'informazioni che prescindono dalla presenza di un elemento di sospetto, i dati S.A.R.A. si connotano per il carattere aggregato e anonimo.

I criteri di aggregazione riguardano lo strumento finanziario utilizzato (bonifico, versamento o prelievo di contanti, ecc.), l'ubicazione della dipendenza dell'intermediario segnalante, il settore di attività economica e la residenza del cliente, l'ubicazione del soggetto controparte e del suo intermediario. Vengono segnalate sia le operazioni in entrata (accrediti, versamenti, ecc.) sia quelle in uscita (addebiti, prelievi, ecc.), indicando separatamente l'eventuale ammontare delle transazioni disposte utilizzando denaro contante.

I dati S.A.R.A. La Tavola 5.1 riporta, per ciascuna tipologia di intermediari, le principali statistiche relative alle segnalazioni S.A.R.A. ricevute dalla UIF nel 2013.

Le banche continuano a inviare la gran parte dei dati (96% del totale). Rispetto al 2012, il numero di record aggregati trasmessi e quello delle operazioni sottostanti sono rimasti sostanzialmente invariati, a fronte di un calo del 10% degli importi.

La diminuzione degli importi è riconducibile alle segnalazioni provenienti dalle banche. Le altre categorie di segnalanti, ad eccezione degli "Altri intermediari finanziari" hanno registrato invece valori in aumento: le SGR e gli IMEL mostrano incrementi superiori al 20%. Anche il numero delle operazioni si è ridotto per le banche, mentre è aumentato per gli altri segnalanti. Risulta particolarmente marcato l'aumento del numero di operazioni registrate da alcuni Istituti di moneta elettronica.

Tavola 5.1

Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (dati S.A.R.A.)
Statistiche descrittive
2013

Tipologia degli intermediari	Numero dei segnalanti nell'anno	Numero totale dei dati aggregati inviati ¹	Importo totale dei dati aggregati inviati (miliardi di euro)	Numero totale delle operazioni sottostanti i dati aggregati
Banche, Poste e CDP	732	96.875.112	21.035,0	296.258.019
Società fiduciarie	290	82.776	52,2	204.773
Altri intermediari finanziari ²	200	1.288.084	326,9	4.552.786
SGR	185	1.280.842	208,1	4.610.845
SIM	149	168.700	89,0	5.401.883
Imprese ed enti assicurativi	91	1.330.274	115,5	3.081.160
Istituti di moneta elettronica	3	12.666	1,2	221.659
Totale	1.650	101.038.454	21.827,9	314.331.125

¹ Il dato aggregato costituisce il dato elementare della segnalazione antiriciclaggio S.A.R.A. e viene calcolato dal segnalante raggruppando le singole operazioni secondo i vari criteri di aggregazione previsti (ad esempio, tipologia dell'operazione, ubicazione dell'intermediario ecc.).

² Si fa riferimento agli intermediari iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 TUB previsto dalla normativa vigente prima della riforma di cui al d.lgs. n. 141/2010.

All'interno del flusso S.A.R.A. le operazioni realizzate in contanti costituiscono una delle informazioni più rilevanti in un'ottica di prevenzione del riciclaggio. Nelle segnalazioni viene riportato – oltre all'ammontare dei prelievi e dei versamenti di contante operati su conti correnti – anche l'importo regolato in contanti di transazioni di vario tipo (ad esempio compravendita di titoli ed emissione di certificati di deposito). Rispetto al 2012 la movimentazione in contante è diminuita del 5%, confermando una tendenza decrescente.

Le operazioni in contanti

Il valore complessivo della movimentazione in contante si attesta sui 266 miliardi di euro, con il consueto forte divario tra operazioni in entrata (219 miliardi) e in uscita (47 miliardi); queste ultime, infatti, risultano maggiormente frazionate e, pertanto, si collocano al di sotto della soglia di registrazione, non rientrando quindi nelle segnalazioni.

L'analisi territoriale dell'incidenza dell'operatività in contante mostra una marcata divaricazione: nel Meridione e nelle isole l'incidenza rispetto al totale della movimentazione è compresa tra il 4 e il 14%, mentre nel Centro-nord essa non supera quasi mai il 4% (Figura 5.1). Al Centro-nord, le province con le percentuali più alte sono quelle limitrofe a zone di confine, in particolare con paesi considerati a fiscalità privilegiata come la Svizzera, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino.

L'intensità del ricorso al contante, tuttavia, riflette anche le differenze nelle prassi di pagamento e nello spessore del settore finanziario nelle varie aree territoriali; alcuni studi hanno mostrato come, tenendo conto di questi fattori, l'incidenza dell'uso del contante risulti relativamente elevata anche in aree dell'Italia settentrionale⁴⁴.

⁴⁴ Cfr. ad es. Ardizzi e Iachini, 2013, *Eterogeneità nelle abitudini di pagamento: confronto tra paesi europei e specificità italiane*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 144.

Figura 5.1

**Il ricorso al contante, per area geografica
2013**



Peso operatività in contante (percentuale)

0,0%-1,2%	1,3%-2,1%	2,2%-2,6%	2,7%-3,9%
4,0%-6,3%	6,4%-8,5%	8,6%-13,9%	

Note: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti sconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verifica in forma semplificata.

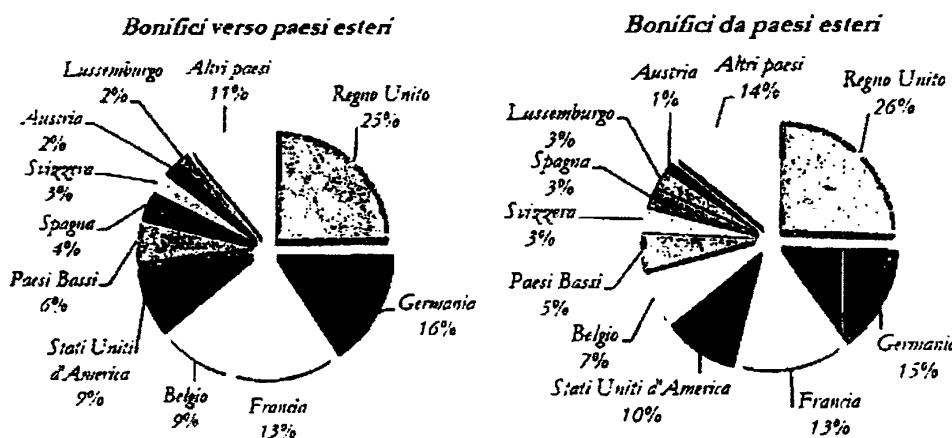
Accanto all'utilizzo di contante, il bonifico costituisce un altro strumento di pagamento censito nei flussi S.A.R.A. che riveste particolare importanza nell'ambito del contrasto alla criminalità finanziaria.

Contenuto informativo dei bonifici
Rispetto alle altre operatività, il contenuto informativo delle segnalazioni riferite ai bonifici è più articolato comprendendo anche le informazioni riguardanti il comune (o paese straniero) di residenza della controparte e del suo intermediario. Ciò permette di analizzare i flussi sulla base della provenienza e della destinazione territoriale dei fondi. Di particolare interesse sono i casi in cui l'intermediario estero coinvolto nel trasferimento è localizzato in un paese a fiscalità privilegiata o non cooperativo.

Nel corso del 2013 i flussi di bonifici scambiati con controparti che si avvalgono di intermediari esteri hanno superato i 1.200 miliardi di euro sia in entrata che in uscita, con una diminuzione rispetto al 2012 dell'8% in entrambi i casi. La Figura 5.2 riporta le rispettive quote dei principali paesi esteri di origine e destinazione dei fondi.

I primi dieci paesi nella graduatoria appartengono tutti (con l'eccezione degli Stati Uniti) all'Unione europea, sia per i bonifici in entrata sia per quelli in uscita. Guardando alla graduatoria nel suo complesso, le principali controparti extra comunitarie sono, oltre agli Stati Uniti, paesi rilevanti sotto il profilo commerciale (Russia e Turchia per gli accrediti, Cina per gli addebiti) o finanziario (Svezia, Hong Kong).

**Bonifici verso e da paesi esteri
2013**



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esentati da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verificata in forma semplificata.

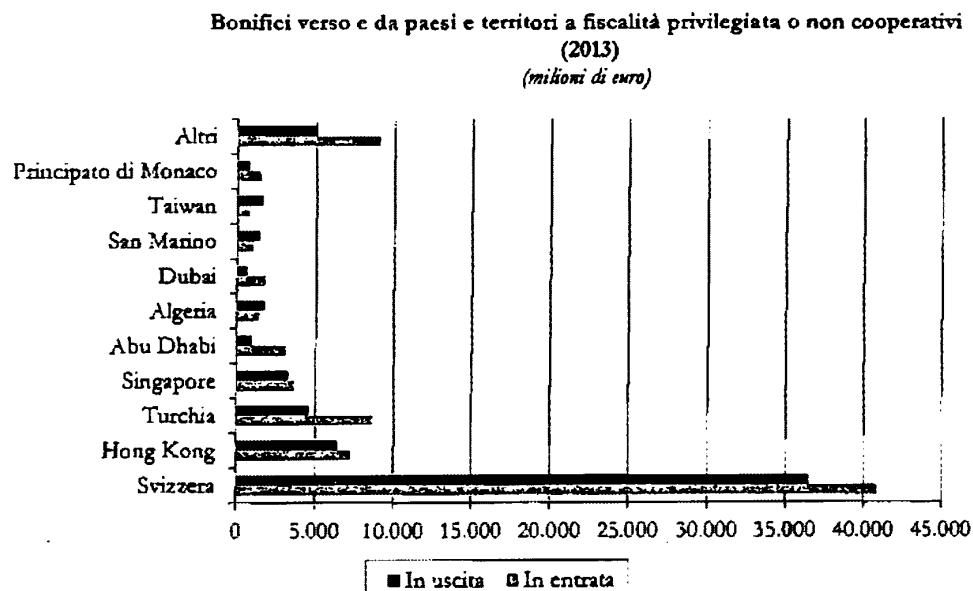
I bonifici scambiati con intermediari finanziari residenti in stati e giurisdizioni ritenuti rilevanti dal punto di vista dell'azione di contrasto del riciclaggio sono oggetto di particolare attenzione⁴⁵. La Figura 5.3 riporta i flussi con i principali paesi o territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi. Rispetto al 2012 si registra una concentrazione lievemente inferiore: il 90% delle operazioni riguarda dieci paesi, a fronte di otto nell'anno precedente.

Paesi a fiscalità privilegiata: flussi per Stato estero...

⁴⁵ L'elenco dei paesi cooperativi e/o a fiscalità privilegiata è tratto dai decreti ministeriali attuativi del TUIR e dalla lista di *high-risk and non-cooperative jurisdictions* pubblicata dal GAFI nel febbraio del 2013.

Il peso dei bonifici da e verso la Svizzera ha subito una leggera flessione rispetto all'anno scorso, passando dal 60 al 55% del totale. Nelle altre posizioni di vertice continuano a collocarsi, pur con importi molto inferiori, piazze asiatiche dell'estremo oriente (soprattutto Hong Kong, ma anche Singapore e Taiwan), gli Emirati Arabi Uniti (Abu Dhabi, Dubai), il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino. Anche i flussi con la Turchia sono intensi.

Figura 5.3



Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esenti da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verificata in forma semplificata.

...e per regione italiana

La Tavola 5.2 mostra l'importo dei flussi scambiati con paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi, ripartiti secondo la regione italiana di origine o di destinazione dei bonifici.

Tavola 5.2

Bonifici verso e da paesi e territori a fiscalità privilegiata o non cooperativi, per regione 2013				
	Bonifici in uscita verso paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)	% sul totale	Bonifici in entrata da paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi (milioni di euro)	% sul totale
Italia Nord-Orientale	41.873	66,6%	45.189	57,2%
Liguria	2.548	4,1%	2.576	3,3%
Lombardia	33.978	54,1%	35.256	44,6%
Piemonte	5.324	8,5%	7.280	9,2%
Valle d'Aosta	24	0,0%	77	0,1%
Italia Nord-Orientale	9.310	14,8%	16.384	20,7%
Emilia Romagna	4.105	6,5%	8.449	10,7%
Friuli Venezia Giulia	713	1,1%	918	1,2%
Trentino Alto Adige	400	0,6%	600	0,8%
Veneto	4.092	6,5%	6.416	8,1%
Italia Centrale	9.715	15,5%	13.399	16,9%
Lazio	5.825	9,3%	5.192	6,6%
Marche	470	0,7%	1.135	1,4%
Toscana	3.284	5,2%	6.765	8,6%
Umbria	136	0,2%	297	0,4%
Italia Meridionale	1.679	2,7%	3.335	4,2%
Abruzzo	205	0,3%	1.599	2,0%
Basilicata	15	0,0%	34	0,0%
Calabria	45	0,1%	127	0,2%
Campania	1.027	1,6%	1.122	1,4%
Molise	51	0,1%	28	0,0%
Puglia	336	0,5%	424	0,5%
Italia Insulare	284	0,5%	714	0,9%
Sardegna	44	0,1%	397	0,5%
Sicilia	240	0,4%	318	0,4%
Totale Italia	62.862	100,0%	79.011	100,0%

Nota: I dati non includono le operazioni effettuate da clientela operante nei settori Pubblica Amministrazione e intermediari bancari e finanziari residenti; le operazioni eseguite da soggetti riconducibili a tali settori sono infatti esentati da segnalazione, in quanto sottoposte a procedure di adeguata verificata in forma semplificata.

Come negli anni precedenti, la gran parte degli scambi con i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativa continua a interessare le regioni dell'Italia nord-occidentale (il 67% del totale nazionale nel caso delle uscite, il 57% nel caso delle entrate). La quota dell'Italia nord-orientale e quella dell'Italia centrale rimangono intorno al 15%-20% ciascuna. L'incidenza dell'Italia meridionale e insulare resta stabile e di molto inferiore.

In generale, l'ampiezza del fenomeno tende a riflettere le dimensioni dell'attività economica e l'apertura verso l'estero di ciascuna regione; eventuali anomalie a livello locale (provinciale o comunale)

possono essere identificate con analisi econometriche che confrontano i flussi con i "fondamentali" economici dei paesi e delle aree del territorio italiano interessati⁴⁶.

5.3. Le analisi dei dati aggregati e le attività di studio

L'analisi dei flussi finanziari riveste un ruolo strategico nell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. L'Unità conduce sia approfondimenti puntuali su eventuali anomalie che emergono dai dati sia analisi su fenomeni più ampi relativi, ad esempio, a particolari strumenti di pagamento, aree territoriali e settori dell'economia.

I controlli statistici... Le segnalazioni aggregate costituiscono la principale fonte di cui si avvale la UIF nello svolgimento della propria funzione di analisi dei flussi finanziari. I flussi S.A.R.A. sono sottoposti, al momento dell'acquisizione, a controlli statistici automatici allo scopo di migliorare la qualità dei dati e, così, l'affidabilità dell'analisi. Tale attività di controllo si basa su metodi quantitativi e mira a identificare eventuali elementi di anomalia che siano meritevoli di approfondimento.

... e l'individuazione delle anomalie I valori anomali sono individuati sia confrontando i dati inviati da un segnalante con quelli complessivamente ricevuti nel periodo dagli altri intermediari, sia analizzando l'andamento storico dei dati forniti nel tempo da uno stesso segnalante.

Nel 2013 la UIF ha inviato rilievi statistici a 882 intermediari (di cui 629 banche); nell'insieme, i record aggregati risultati statisticamente anomali e sottoposti alla verifica dell'intermediario sono stati oltre 12.000. Nella maggior parte dei casi gli intermediari hanno confermato il dato inviato (77% nel caso di banche e Poste, 93% nel caso dei restanti intermediari finanziari); per la parte residua si è trattato di dati errati, successivamente corretti dai segnalanti. In 511 casi, pari al 5% dei rilievi confermati dagli intermediari, è stato indicato un legame tra il dato aggregato oggetto del rilievo statistico e una o più segnalazioni di operazioni sospette già trasmesse alla UIF. In ulteriori 231 casi il rilievo ha rappresentato uno stimolo affinché l'intermediario considerasse l'operatività sotto esame ai fini di un'eventuale segnalazione di operazione sospetta.

Nel corso del 2013 è proseguita l'attività di ricerca basata sull'impiego di modelli econometrici e sulla valorizzazione degli incroci con le altre banche dati della UIF e della Banca d'Italia. Gli studi condotti e quelli in corso, oltre ad accrescere le conoscenze sui fenomeni e le operatività analizzati, hanno l'obiettivo di fornire indicazioni utili per indirizzare l'attività di contrasto e prevenzione, ad esempio attraverso l'elaborazione di indicatori per la valutazione dell'esposizione al rischio di singoli intermediari o di specifiche aree territoriali⁴⁷.

Studio sui bonifici offshore Nell'ambito di un primo filone di analisi è stato condotto uno studio econometrico dei flussi finanziari verso i paesi a rischio di riciclaggio (cfr. quadro successivo)⁴⁸. Il lavoro analizza i bonifici dall'Italia verso l'estero nel periodo 2007-2010: tenendo conto delle principali determinanti economiche di tali flussi, lo studio

⁴⁶ Si veda il § 5.3.

⁴⁷ Si veda il § 7.2.1.

⁴⁸ Cfr. "Financial flows to tax havens: Determinants and anomalies" ("Flussi finanziari verso i paradisi fiscali: Determinanti e anomalie"), di A. Casserta e C. Pauselli (UIF), L. Rizzica e M. Tonello (Banca d'Italia), UIF, Quaderni dell'antiriciclaggio, Collana Analisi e studi, n. 1, marzo 2014. Lo studio è reperibile anche sul sito *internet* della UIF (<http://www.bancaditalia.it/UIF/pubblicazioni-uif/quadrerni-analisi-studi>).

mira a individuare i dati da considerare anomali. I flussi anomali così identificati presentano correlazioni positive e significative con misure dell' "opacità" in materia fiscale, societaria e finanziaria dei paesi di destinazione dei fondi; tale opacità rende un paese attraente sia per i flussi connessi all'evasione fiscale, sia per quelli connessi al riciclaggio. I flussi anomali risultano correlati anche con indicatori della criminalità nelle province di origine dei bonifici.

Flussi finanziari verso i paradisi fiscali: determinanti e anomalie

La comunità internazionale concorda nel ritenere che i paesi cosiddetti "paradisi fiscali" – caratterizzati dall'opacità dei sistemi finanziari e dal basso livello di imposizione fiscale – possano attrarre capitali dall'origine dubbia collegati ad attività illecite, in particolare a riciclaggio di proventi criminali e di evasione fiscale.

Avvalendosi di una ricca banca dati, che include le Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate (S.A.R.A.), lo studio intende spiegare i flussi finanziari dall'Italia verso l'estero, osservati nel periodo 2007-2010, sulla base delle principali variabili socio-economiche. A tal fine l'analisi utilizza un modello econometrico in cui il volume dei flussi finanziari bilaterali è proporzionale alla "massa economica" dei due paesi coinvolti e inversamente proporzionale alla distanza tra i due. Il modello è applicato ai bonifici in partenza dalle 110 province italiane verso 142 paesi esteri, "a rischio" e non. I paesi a rischio considerati nell'analisi includono sia quelli a regime fiscale privilegiato contenuti nelle liste del MEF sia ulteriori paesi monitorati dalla UIF sulla base delle evidenze fornite dall'operatività.

Lo studio mostra che i flussi verso i paesi esteri possono essere spiegati da un ampio set di variabili economiche e socio-demografiche relative alla provincia di origine e al paese di destinazione dei flussi. I paesi a rischio, tuttavia, attraggono un volume di flussi finanziari più elevato, rispetto a quanto sia giustificato dalle rispettive caratteristiche economiche e socio-demografiche.

Nella seconda parte, lo studio si concentra sull'analisi delle anomalie. Viene costruito un "indice di anomalia" che assume un valore tanto maggiore quanto il valore dei singoli flussi osservati sia superiore a quello spiegato dal modello sulla base dei fondamentali economici. Come atteso, tale indice risulta più elevato nel caso dei flussi verso i paesi a rischio.

Inoltre, lo studio mostra come i flussi più anomali tendano a provenire dalle province con il maggior numero di crimini legati al traffico di droga e altri reati e da quelle che inviano alla UIF il maggior numero di segnalazioni di operazioni sospette. Dal lato dei paesi di destinazione emerge una correlazione positiva tra i flussi più anomali e un indicatore che misura il grado di opacità dei paesi in materia fiscale, societaria e finanziaria.

Elaborazioni ulteriori consentono di ottenere una mappatura provinciale dell'incidenza dei flussi più anomali sul totale dei flussi provinciali (cfr. *Figura 5.4*). Le province con la maggior incidenza (riportate in rosso scuro) sono distribuite in varie aree del paese e includono distretti delle regioni con un elevato numero di denunce per associazione di tipo mafioso, ricche province settentrionali, nonché province di confine.

Figura 5.4

Incidenza provinciale dei flussi anomali



Note: Le province in rosso scuro sono quelle per le quali l'incidenza dei flussi anomali è significativamente superiore, secondo criteri statistici, a quella fisiologica.

Studio sui
paradisi fiscali

L'interesse per i paesi generalmente indicati come paradisi fiscali o centri finanziari offshore è motivato dal fatto che essi coprono una quota di rilievo dei flussi finanziari internazionali. Per tale motivo è sempre più diffusa la consapevolezza che tali paesi possano attrarre notevoli flussi di denaro di origine illecita, facilitandone il riciclaggio. In tale ottica è stato realizzato un ulteriore studio per evidenziare come i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi si differenzino tra loro per il grado di opacità dei rispettivi sistemi finanziari. Il lavoro fornisce anche indicazioni quantitative sulla rilevanza internazionale del fenomeno.

I paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativi sono stati classificati a seconda che siano contraddistinti da un livello di opacità basso, medio o alto; i vari gruppi presentano caratteristiche geografiche ed economiche specifiche. L'indicatore elaborato ha consentito anche di classificare i vari paesi in base al tipo di opacità prevalente che li caratterizza (societaria, finanziaria o fiscale). Vengono quindi analizzati i flussi finanziari imputabili a tali paesi in contropartita con l'Italia (tratti dai dati S.A.R.A.); i flussi con i paesi a maggior grado di opacità presentano una dinamica temporale incoerente con quella che caratterizza i flussi con il resto del mondo. Infine, l'analisi massiva delle segnalazioni di operazioni sospette in cui risultano coinvolti i paesi a fiscalità privilegiata o non cooperativa ha consentito di evidenziare alcune caratteristiche tipologiche dell'operatività segnalata.

Nell'ambito dell'attività di analisi rivolta all'elaborazione di indicatori di esposizione al rischio, la UIF, congiuntamente con la Vigilanza della Banca d'Italia, sta mettendo a punto un insieme di indicatori di esposizione al rischio di riciclaggio, da utilizzare nell'attività istituzionale. Un possibile impiego è diretto a ottenere informazioni utili per valutare il grado di collaborazione attiva: la UIF sta affinando metodiche di tipo econometrico per stimare la relazione tra le SOS inviate da un singolo intermediario con riferimento a un determinato ambito territoriale e a un insieme di potenziali variabili "esplicative".

Tali variabili includono, oltre alle misure di esposizione al rischio già menzionate, indicatori territoriali socio-economici, finanziari, demografici e giudiziari, e caratteristiche dell'operatività dell'intermediario interessato. I risultati delle analisi preliminari finora condotte sembrano confermare l'esistenza di una relazione stabile tra la numerosità su base provinciale delle SOS per intermediario e l'insieme delle variabili utilizzate.

Lo scostamento tra numero di SOS effettivamente inviate e numero di SOS "attese" sulla base del modello, se particolarmente marcato, potrà contribuire, insieme alle altre evidenze disponibili, a orientare l'azione dell'Unità, per accrescere la collaborazione attiva degli operatori.

L'utilizzo dei dati S.A.R.A., infine, è volto a effettuare approfondimenti mirati nel quadro della collaborazione con le Autorità di vigilanza e le altre istituzioni attive nella prevenzione e nel contrasto alla criminalità organizzata e al finanziamento del terrorismo (DIA, Guardia di Finanza e Autorità giudiziaria).

... e analisi del
grado di
collaborazione
attiva

5.4. Le dichiarazioni oro

La legislazione in materia di regolamentazione del mercato dell'oro (l. n. 7/2000 e successive modifiche) prevede che la UIF riceva le dichiarazioni relative alle operazioni di trasferimento (da e verso l'estero) e commercio di oro da investimento e di materiali d'oro a uso prevalentemente industriale (diversi dall'oro da gioielleria), di importo pari o superiore a 12.500 euro.

La UIF cura la relativa banca dati. Come previsto dalla legge, le informazioni oggetto delle dichiarazioni sono messe a disposizione delle competenti amministrazioni a fini fiscali, antiriciclaggio, di ordine e di sicurezza pubblica; la UIF effettua specifiche elaborazioni ed estrazioni su richiesta della Guardia di Finanza.

La Tavola 5.3 indica le diverse categorie di operazioni in oro segnalate alla UIF nel biennio 2012-2013, riportando il numero di dichiarazioni ricevute, quello delle corrispondenti singole operazioni segnalate e il valore complessivo dichiarato.

Statistiche delle
dichiarazioni oro

Tavola 5.3

Tipologia di operazione	Dichiarazioni relative alle operazioni in oro					
	2012				2013	
	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)	Numero di dichiarazioni	Numero di operazioni	Valore dichiarato (milioni di euro)
Compravendita	44.281	116.883	21.290	43.561	119.715	19.034
Prestito d'uso (accezione)	1.939	4.101	2.311	1.980	3.439	1.320
Prestito d'uso (restituzione)	1.700	2.102	368	920	1.155	144
Altra operazione non finanziaria	167	566	1.026	114	318	339
Trasferimento al seguito verso estero	790	810	1.562	649	662	263
Trasferimento al seguito da estero	20	20	16	15	15	2
Consegnamento in garanzia	9	10	2	8	13	1
Servizi di consegna per investimenti oro	3	10	0	10	17	1
Totali	48.909	124.502	26.575	47.257	125.334	21.103

Nota: Le statistiche riportate in questa tavola tengono conto di rettifiche basate sulla quotazione di mercato dell'oro nel caso in cui i dati dichiarati in singole transazioni siano risultati palesemente incosistenti con esse.

Il confronto del 2013 con l'anno precedente mostra una sostanziale stazionarietà del numero di operazioni, a fronte di una diminuzione degli importi dichiarati pari a circa il 20%; vi ha contribuito l'apprezzabile calo delle quotazioni dell'oro, dopo una crescita decennale.

Distribuzione per tipologia di dichiarante

Con riferimento al 2013, agli operatori professionali è imputabile circa l'80% degli importi segnalati (in crescita rispetto all'anno precedente), mentre la quota delle banche è in diminuzione e rappresenta circa il 20%; le segnalazioni degli altri soggetti (operatori non professionali e privati) rimangono una componente marginale.

Gli acquisti da controparti persone fisiche, in larga misura "compro-oro", presentano nel secondo semestre 2013 una marcata flessione, segnalando che il fenomeno potrebbe essere in fase regressiva dopo un lungo periodo di crescita⁴⁹.

Distribuzione delle controparti per paese

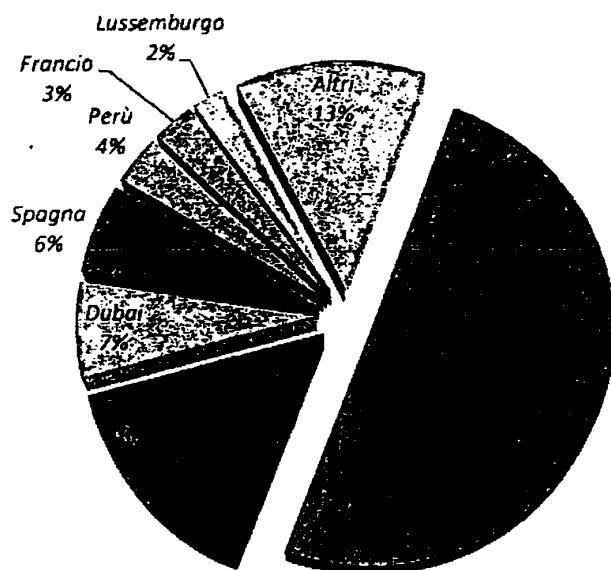
La quota delle operazioni con controparti estere, che ammonta a circa 7,5 miliardi di euro, rappresenta il 36% del totale ed è sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente. La distribuzione degli scambi per paese controparte rimane altamente concentrata: i primi cinque paesi (Svizzera, Regno Unito, Dubai, Spagna e Perù) rappresentano l'82% del totale (cfr. Figura 5.5).

⁴⁹ È difficile avere una stima precisa del numero di "compro-oro" operanti sul territorio nazionale, anche a causa della mancanza di una specifica voce nella classificazione settoriale delle attività economiche.

Figura 5.5

Operazioni con controparti estere

2013



La Svizzera rappresenta il principale mercato estero di destinazione dell'oro prodotto sul territorio nazionale, frutto del recupero industriale e dell'attività dei "compro-oro". Questo paese, oltre a essere confinante con l'Italia, ha un regime fiscale particolarmente favorevole per il commercio delle commodities e rappresenta una piazza importante per il mercato dell'oro. Le vendite verso controparti svizzere sono cresciute fortemente nel biennio 2011-2012, per poi calare lo scorso anno. La quota della Svizzera sulle vendite all'estero di oro proveniente dall'Italia, dopo aver raggiunto l'83% nella seconda metà del 2012, si è collocata nel secondo semestre del 2013 intorno al 50%.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale delle controparti residenti nel nostro paese, ai primi posti rimangono le province tradizionalmente specializzate nella lavorazione dell'oro (Vicenza, Arezzo, Alessandria), che da sole coprono circa la metà del mercato, oltre alla piazza di Milano, snodo fondamentale del flusso di oro verso la Svizzera.

Concentrazione
territoriale delle
controparti italiane

6. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

6.1. L'attività ispettiva

Il d.lgs. n. 231/2007, in considerazione dell'ampiezza degli obblighi e della platea dei soggetti destinatari, stabilisce un'articolata ripartizione dei compiti di controllo tra le Autorità di vigilanza di settore, la UIF e gli Organi investigativi, in un'ottica di economicità ed efficacia della complessiva azione di prevenzione.

La UIF esercita i controlli di competenza anche attraverso ispezioni, di tipo generale o mirato, al fine di acquisire dati e informazioni utili per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali e per verificare il rispetto degli obblighi di collaborazione attiva.

La selezione dei soggetti da sottoporre ad accertamenti ispettivi da parte dell'Unità avviene sulla base di criteri collegati al rischio, che nell'anno 2013 hanno portato a dare priorità alle verifiche su intermediari caratterizzati da specificità operative o da scostamenti rispetto ai livelli di collaborazione attesi. Rientra nelle strategie dell'Unità estendere il perimetro dei controlli ad altre tipologie di operatori e di fenomeni potenzialmente anomali.

Le ispezioni generali sono volte essenzialmente a verificare l'adeguatezza delle procedure di segnalazione, il rispetto delle regole e l'esistenza di adeguati presidi per l'adempimento degli obblighi di collaborazione attiva da parte del soggetto ispezionato.

Gli accertamenti mirati traggono origine da esigenze di approfondimento delle segnalazioni ricevute o da ipotesi di omessa segnalazione; tali verifiche vengono condotte anche nell'ambito dei rapporti di collaborazione intrattenuti, in particolare, con l'Autorità giudiziaria e gli Organi investigativi.

Nel 2013 la UIF ha effettuato complessivamente 21 ispezioni (cfr. *Tavola 6.1*): 9 di tipo generale, 12 a carattere "mirato".

Tavola 6.1

Ispezioni (anni 2009 – 2013)					
	2009	2010	2011	2012	2013
Accertamenti ispettivi effettuati	18	25	20	17	21

Per la prima volta sono stati effettuati accertamenti di tipo generale presso un'impresa assicurativa. La verifica è stata realizzata in collaborazione con l'IVASS, sfruttando le sinergie sviluppate nell'ambito dei frequenti scambi di informazioni che intercorrono con questa Autorità⁵⁰.

Nel comparto del risparmio gestito anche nel 2013 si sono riscontrate carenze nella collaborazione attiva derivanti da disfunzioni nell'adempimento degli obblighi di

⁵⁰ Si veda il § 7.3.

adeguata verifica della clientela, specie con riferimento a soggetti nei cui confronti l'intermediario aveva maturato una conoscenza solo formale o comunque non idonea a definire correttamente il profilo di rischio.

Analoghe criticità nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e conseguenti carenze nella capacità di rilevazione delle operazioni sospette sono state riscontrate nell'operatività bancaria *on-line*.

Gli accertamenti ispettivi di carattere mirato hanno riguardato l'approfondimento di operazioni collegate a rapporti intrattenuti dalle banche con particolari categorie di soggetti (curatele fallimentari, "compro-oro") ovvero caratterizzati da un consistente utilizzo di banconote di grosso taglio. Specifica attenzione è stata dedicata anche ad anomale operazioni di intermediazione in titoli da parte di società estere in contropartita con banche e intermediari finanziari italiani.

Il programma di ispezioni sull'utilizzo anomalo di carte di pagamento e sulla gestione dei relativi flussi informativi e finanziari, avviato nel 2012, è proseguito nel 2013 e ha condotto alla definizione e, nel febbraio 2014, alla diffusione da parte della UIF di uno specifico schema di anomalia⁵¹. Anche in tale ambito operativo sono emerse carenze nei presidi operativi adottati dagli intermediari, suscettibili di minare il corretto adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette.

A conferma di aspetti critici già emersi e illustrati nel Rapporto annuale del 2012, è stata rilevata un'ampia casistica di utilizzi delle carte da parte di soggetti diversi dal titolare, desunti dalla contemporanea effettuazione di operazioni in luoghi geograficamente distanti; frequente è risultato il caso di clienti titolari presso uno stesso intermediario di un numero molto elevato di carte di pagamento, specie prepagate, in assenza di limiti al numero di carte detenibili.

L'anomala frequenza dell'operatività richiede, per essere individuata, l'adozione di adeguate procedure di rilevazione automatica. Tuttavia gli applicativi utilizzati dagli intermediari non sempre ricoprendono dati presenti nei sistemi gestionali che risultano essenziali per intercettare le irregolarità (l'ora esatta delle operazioni, i punti di prelevamento o ricarica); tali carenze impediscono l'identificazione di comportamenti rilevanti quali l'utilizzo in sequenza di più carte riconducibili a una pluralità di soggetti presso ricorrenti punti vendita, ATM o POS installati presso determinati esercenti.

Carenze sono state riscontrate nelle procedure di controllo sulla veridicità dei dati forniti dalla clientela, sulla concentrazione di operazioni in contanti poste in essere presso singoli punti operativi esterni e sui collegamenti tra operazioni di prelevamento e di accreditamento tra più carte.

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

⁵¹ Si veda il § 4.4.

6.2. Le procedure sanzionatorie

Nel 2013 sono stati avviati 29 procedimenti (28 a seguito di accertamenti ispettivi) per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per omessa segnalazione (cfr. *Tavola 6.2*). Nel complesso la UIF ha contestato operazioni non segnalate per un importo di circa 67,8 milioni di euro. È stato avviato anche un procedimento per violazione delle disposizioni in materia di comunicazione al MEF di versamento di denaro contante.

Con riferimento alla legge sull'oro⁵², la UIF ha curato nel 2013 l'istruttoria di 7 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo di dichiarazione riguardante operazioni di trasferimento o commercio di oro di valore pari o superiore a 12.500 euro. Nello stesso anno è stata predisposta l'istruttoria di 7 procedimenti sanzionatori per violazione dell'obbligo di congelamento di fondi e di risorse economiche a carico dei soggetti destinatari⁵³. La UIF, nell'ambito delle istruttorie, ha provveduto all'audizione degli interessati, che ne hanno fatto richiesta, e ha trasmesso le relazioni illustrate al MEF, competente per l'irrogazione delle sanzioni.

Tavola 6.2

Irregolarità di rilievo amministrativo (anni 2009 – 2013)					
	2009	2010	2011	2012	2013
Omessa segnalazione di operazione sospetta	16	29	62	39	29
Violazione per operazioni "oro"	5	9	11	7	7
Violazione per "terroismo"			2	-	7

⁵² Si veda il § 5.4.

⁵³ Si veda il § 7.2.2.