

7. LA COLLABORAZIONE CON LE ALTRE AUTORITÀ

7.1. La collaborazione con l'Autorità giudiziaria

L'attività di collaborazione e di scambio di informazioni della UIF con l'Autorità giudiziaria si è andata progressivamente intensificando. Le richieste pervenute dall'Autorità giudiziaria, nel 2008 pari a 53, nel 2013 sono state 216, con 445 risposte, comprensive dei seguiti alla prima interlocuzione in relazione alle ulteriori informazioni acquisite dall'Unità, anche presso le proprie controparti estere.

La collaborazione tra la UIF e la magistratura, come previsto dal d.lgs. n. 231/2007, assume modalità e forme diverse, attraverso le quali l'azione penale di repressione del riciclaggio e dei reati presupposto si avvantaggia dell'ampio patrimonio di informazioni e delle capacità di analisi di cui l'Unità dispone.

Nel confronto con l'Autorità giudiziaria la UIF arricchisce le proprie conoscenze su tipologie e prassi criminali, funzionali anche all'individuazione di aggiornati indicatori di anomalia e schemi rappresentativi di comportamenti anomali che, diffusi tra intermediari e operatori, ne accrescono le capacità di collaborazione attiva.

Il contributo della UIF si è sviluppato nell'ambito di indagini concernenti ipotesi di riciclaggio attinenti alla criminalità organizzata anche di stampo mafioso. L'Unità ha prestato altresì collaborazione a indagini relative a movimentazioni finanziarie connesse con ipotesi di appropriazione indebita, corruzione, evasione fiscale, bancarotta fraudolenta e truffa aggravata ai danni dello Stato. Approfondimenti sono stati condotti anche a supporto di indagini relative a fattispecie di reato più propriamente finanziarie – quali l'ostacolo all'attività di vigilanza, la raccolta abusiva del risparmio, l'esercizio di attività finanziaria in assenza delle necessarie autorizzazioni – ovvero a frodi fiscali di rilevanti dimensioni o a carattere transnazionale.

Tavola 7.1

Collaborazione con l'Autorità giudiziaria (anni 2010 – 2013)				
	2010	2011	2012	2013
Richieste d'informazioni dall'Autorità giudiziaria	118	170	247	216
Risposte fornite all'Autorità giudiziaria	240	172	217	445

Per corrispondere alle richieste della magistratura, la UIF utilizza le informazioni presenti nelle proprie basi-dati, principalmente rappresentate dalle segnalazioni di operazioni sospette, dalle relazioni tecniche e dalle informative pervenute da FIU estere.

Ove necessario, l'Unità attiva i poteri di acquisizione di ulteriori dati e informazioni presso i soggetti obbligati, anche attraverso interventi ispettivi, o mediante la rete delle omologhe unità estere per acquisire notizie e per facilitare le eventuali procedure di assistenza giudiziaria internazionale per via rogatoria⁵⁴.

La documentazione raccolta dalla UIF viene inviata alla magistratura nel rispetto dei requisiti di riservatezza imposti dalla legge e ottemperando alle regole e alle prassi della collaborazione internazionale.

Ove venga a conoscenza di elementi sufficienti a identificare un reato perseguibile d'ufficio, la UIF procede ai sensi dell'art. 331 c.p.p. alla denuncia all'Autorità giudiziaria, anche attraverso gli Organi investigativi nell'ambito delle relazioni tecniche sulle segnalazioni. Nel corso del 2013 la UIF ha effettuato 190 denunce.

L'Unità ha inoltre inviato all'Autorità giudiziaria 8 informative finalizzate a fornire supplementi conoscitivi per indagini in corso (cfr. *Tavola 7.2*).

Tavola 7.2

Segnalazioni all'Autorità giudiziaria		
	2012	2013
Denunce ex art. 331 c. p. p.	158	190
di cui:		
Presentate all'Autorità giudiziaria	9	12
Effettuate nell'ambito della relazione tecnica trasmessa agli Organi investigativi	149	178
Informative utili a fini di indagine	8	8

Il crescente ricorso alle diverse forme di collaborazione ha portato a sviluppare rapporti anche di tipo consulenziale tra la UIF e talune delle Procure maggiormente impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata, alla corruzione e alla evasione fiscale, con risultati positivi in indagini molto complesse e delicate. Anche con la Direzione Nazionale Antimafia e, per il suo tramite, con alcune Direzioni Distrettuali si sono sviluppate significative forme di cooperazione. La collaborazione viene condotta nel rispetto della distinzione di ruoli, obblighi e metodi stabilita dall'ordinamento.

L'intensificarsi della collaborazione con alcune Procure ha portato ad adottare canali diretti dedicati alla ricezione delle richieste e alla trasmissione delle risposte. Come già effettuato con la Procura di Milano, nell'ottobre 2013 è stato avviato anche con la Procura di Napoli un canale telematico che consente di assicurare la massima tempestività e riservatezza dello scambio informativo. Tali modalità potranno essere

⁵⁴ Si veda il § 8.1.1.

estese in futuro ad altre Procure con le quali intercorra un'intensa attività di collaborazione.

Relatori della UIF hanno partecipato a specifiche iniziative formative rivolte ai magistrati ordinari in tirocinio organizzate dalla Scuola Superiore della Magistratura⁵⁵. Il 4 febbraio 2014 presso la Banca d'Italia si è tenuto un Convegno in materia di legalità e buon funzionamento del sistema finanziario, con rappresentanti del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), al quale è intervenuto il Direttore della UIF⁵⁶.

7.2. La collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze e il Comitato di Sicurezza Finanziaria

La UIF collabora con il MEF fornendo il proprio contributo tecnico con riguardo a tutte le funzioni che l'ordinamento antiriciclaggio attribuisce al Dicastero: la definizione delle politiche di prevenzione, l'elaborazione normativa, l'attività sanzionatoria, quella di raccordo con gli organismi internazionali.

L'Unità partecipa al Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), istituito presso il MEF, nel quale sono rappresentate tutte le autorità impegnate nel sistema di prevenzione; in tale ambito, il contributo della UIF ha assunto particolare rilievo nella valutazione nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, elaborata anche al fine di ottemperare alle indicazioni del GAFI.

7.2.1. Il *risk assessment* nazionale

Su iniziativa del CSF, agli inizi del 2013 è stato costituito presso il MEF un Gruppo di lavoro con il compito di valutare, dopo aver elaborato un'apposita metodologia, i livelli di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nel nostro paese. Al Gruppo partecipano tutte le autorità rappresentate nel CSF.

L'iniziativa è volta a dare attuazione alle Raccomandazioni del GAFI le quali prevedono che gli Stati membri valutino i suddetti rischi con riferimento al proprio territorio nazionale e predispongano i necessari presidi per mitigarli in maniera efficace, secondo un approccio basato sul rischio.

La metodologia di analisi

Il Gruppo di lavoro ha elaborato una metodologia di analisi fondata sui concetti di c.d. "rischio inerente" e "rischio residuo". Il rischio inerente è rappresentato dai volumi potenziali di riciclaggio e finanziamento del terrorismo presenti nel paese, che sono correlati alle "minacce", ossia ai principali reati e attività criminali, che caratterizzano il contesto socio-economico. Il complessivo sistema di prevenzione e repressione opera affinché tale rischio sia mitigato. Il rischio residuo è rappresentato dalla quota di rischio inerente che non viene adeguatamente fronteggiato dal sistema di contrasto a causa di sue eventuali inefficienze e vulnerabilità.

⁵⁵ Si veda il § 9.5.

⁵⁶ L'intervento è disponibile sul sito della Banca d'Italia all'indirizzo www.bancaditalia.it/UIF/interventi.

L'individuazione di minacce, vulnerabilità e conseguenze si avvale di metodi quantitativi e qualitativi di analisi⁵⁷. Le valutazioni di tipo qualitativo si basano anche su pareri di esperti della materia che consentono di apprezzare aspetti meno conosciuti e rilevabili per la mancanza di informazioni quantitative.

Uno dei principali indicatori di rischio impiegati è costituito dall'utilizzo di contante, considerato il mezzo di pagamento prevalente nelle transazioni riguardanti l'economia informale e illegale. I risultati preliminari di analisi ancora in corso confermano l'esistenza di una correlazione positiva, a livello locale, tra l'utilizzo di contante e alcuni indicatori di criminalità: un primo indicatore fornisce una misura della capacità dei criminali che operano sul territorio di realizzare traffici illeciti di beni e servizi (ad esempio traffico di stupefacenti, sfruttamento della prostituzione e ricettazione); un secondo indicatore identifica l'insieme di attività delittuose più strettamente legate al controllo del territorio, esemplificate dai reati di estorsione, furto e rapina.

L'esame dell'efficacia dei presidi antiriciclaggio valuta l'adeguatezza del sistema nazionale con riferimento alle fasi preventiva, investigativa e repressiva. La metodologia si basa su un'analisi settoriale riferita ai vari destinatari della disciplina antiriciclaggio: intermediari finanziari, professionisti e operatori non finanziari.

Per ciascuna categoria si è proceduto, preliminarmente, ad apprezzare il rischio specifico derivante dalla struttura e dall'attività svolta. Sono stati elaborati indicatori basati sui dati relativi all'operatività degli intermediari finanziari, in particolare di quelli bancari, che consentono di stimare il grado di rischio di coinvolgimento dei medesimi in operazioni di riciclaggio. È stata quindi valutata l'efficacia dei presidi antiriciclaggio, tenendo conto del livello generale di supervisione e controllo sui soggetti destinatari degli obblighi e degli esiti delle verifiche ispettive condotte.

7.2.2. Liste di soggetti “designati” e misure di congelamento

La UIF provvede a verificare, per quanto di competenza, l'osservanza da parte degli intermediari delle misure di congelamento di fondi e di risorse economiche riconducibili a soggetti coinvolti nel finanziamento del terrorismo o a paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, nonché delle connesse deroghe autorizzate dal CSF per le fattispecie tassativamente previste dalla normativa⁵⁸.

In quest'ambito la UIF cura la raccolta delle informazioni e dei dati di natura finanziaria relativi ai fondi e alle risorse economiche sottoposti a congelamento e agevola la diffusione delle liste dei soggetti designati⁵⁹ e delle relative modifiche. Nel corso del 2013 la UIF ha ricevuto complessivamente 43 comunicazioni relative a congelamenti di fondi nei confronti di soggetti (persone fisiche e giuridiche) inclusi nelle liste dei destinatari di sanzioni finanziarie internazionali. Nella maggior parte dei casi si tratta di aggiornamenti relativi alla movimentazione effettuata su conti intestati a banche iraniane e siriane designate, per le quali il CSF ha disposto specifiche autorizzazioni nel rispetto della normativa comunitaria.

Alla fine del 2013 le risorse complessivamente sottoposte a misure di congelamento ammontavano a circa 35 milioni di euro e 3,6 miliardi di dollari USA,

⁵⁷ A ciò contribuiscono le attività di analisi dei dati aggregati e le attività di studio di cui al § 5.3.

⁵⁸ Art. 10 d.lgs. n. 109/2007.

⁵⁹ Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera g), d.lgs. n. 109/2007 per soggetti “designati” si intendono le persone fisiche, le persone giuridiche, i gruppi e le entità indicati come destinatari del congelamento sulla base dei regolamenti comunitari e dei decreti ministeriali di cui all'art. 4 del medesimo d.lgs.

riconducibili a 70 soggetti (cfr. *Tavola 7.3*). Con riguardo ai fondi in euro, la diminuzione rispetto all'anno precedente concerne l'avvenuto *delisting* di numerose entità libiche e l'utilizzo di fondi di banche siriane per il pagamento di forniture alimentari e di prima necessità, sulla base delle esenzioni espressamente previste dal Regolamento (UE) n. 36/2012. Relativamente ai fondi in dollari, la notevole variazione in aumento è riconducibile quasi interamente all'avvenuta scadenza di titoli depositati all'estero da un intermediario italiano per conto di una banca iraniana, il cui netto ricavo è stato contestualmente congelato.

Tavola 7.3

	Misure di congelamento				
	Rapporti e operazioni sottoposti a congelamento	Soggetti sottoposti a congelamento	Importi Congelati		
			EUR	USD	CHF
Talibani e Al-Qaeda	55	39	102.969	11.707	50
Iran	57	17	8.591.076	3.561.933.562	37.593
Libia	8	6	125.830	132.357	
Tunisia	1	1	50.625		
Siria	31	6	24.392.948	241.063	152.878
Costa d'Avorio	3	1	1.700.214	34.816	
TOTALE	155	70	34.963.662	3.562.353.505	190.521

Nel corso del 2013 il CSF e la Rete di Esperti che lo supporta⁶⁰ hanno esaminato circa 4.300 istanze di autorizzazione al trasferimento di fondi da o verso soggetti iraniani, in linea con la normativa comunitaria⁶¹ che sottopone ad autorizzazione dell'autorità nazionale competente tutte le transazioni finanziarie riguardanti soggetti iraniani il cui controvalore superi 40.000 euro; l'autorizzazione è negata in presenza di fondati motivi per ritenere che il trasferimento sia connesso ad attività vietate, collegate con la proliferazione di armi di distruzione di massa.

Nel 2013 è stato concluso un accordo diplomatico con l'Iran su un piano d'azione congiunto per il raggiungimento di una soluzione globale a lungo termine della questione nucleare iraniana; in relazione a tale evoluzione è stato previsto l'aumento delle soglie di importo di notifiche e autorizzazioni relative ai trasferimenti di fondi da e verso l'Iran. Le modifiche sono entrate in vigore il 21 gennaio 2014 (Regolamento del Consiglio UE n. 42/2014) e prevedono l'aumento di dieci volte delle soglie.

⁶⁰ A norma dell'art. 4 del Regolamento interno del CSF, la Rete è composta da rappresentanti designati dalle diverse amministrazioni componenti il Comitato.

⁶¹ Art. 30-*bis* del Regolamento (UE) n. 267/2012.

7.2.3. Altre iniziative

La UIF ha fornito supporto alle attività del CSF in relazione a una specifica richiesta di collaborazione pervenuta dal *Panel* di Esperti istituito dall'ONU ai sensi della risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1973/2011 concernente la situazione della Libia.

È proseguita la collaborazione con le autorità partecipanti al “tavolo tecnico” costituito presso il MEF allo scopo di esaminare periodicamente quesiti formulati dagli operatori e, più in generale, questioni interpretative della normativa antiriciclaggio.

Sono stati presentati al CSF, a fini di condivisione, i nuovi criteri di archiviazione e i contenuti di un accordo intervenuto con la Guardia di Finanza per l'acquisizione di indicatori di “pregiudizio investigativo” legati ai soggetti segnalati⁶².

7.3. La collaborazione con le Autorità di vigilanza e altre istituzioni

**Vigilanza
Banca d'Italia** Anche nel 2013 è stato intenso lo scambio di informazioni tra la UIF e la Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia in relazione alle rispettive aree di competenza in materia antiriciclaggio. La UIF, per lo più a seguito di attività ispettiva, ha inoltrato alla Vigilanza 20 comunicazioni relative a disfunzioni rilevate nell'assetto organizzativo di alcuni intermediari riferite, in particolare, all'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di registrazione e conservazione dei dati. A sua volta, la Banca d'Italia ha portato all'attenzione della UIF 32 informative relative a carenze riscontrate nella collaborazione attiva da parte di intermediari. Sulla base delle comunicazioni ricevute, la UIF ha avviato approfondimenti di natura cartolare o ispettiva, utilizzando le informazioni acquisite anche a fini di analisi di operazioni sospette.

CONSOB Nel 2013 è proseguito lo scambio di informazioni con la CONSOB, in linea con quanto previsto dal Protocollo sottoscritto nel 2012. La Commissione ha comunicato alla UIF ipotesi di omesse segnalazioni rilevate, nonché informative su operazioni aventi possibili correlazioni con attività di riciclaggio emerse nell'ambito di indagini in materia di abusi di mercato.

È altresì stato organizzato presso la UIF un incontro con esponenti della CONSOB nel corso del quale sono state analizzate le modalità di svolgimento delle indagini condotte dalla Commissione per prevenire e reprimere gli abusi di mercato e delle ispezioni in materia di servizi d'investimento.

IVASS Nel 2013 si è intensificata la collaborazione con l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS). Lo scambio di informazioni ha riguardato, in particolare, casi di arbitraggio regolamentare realizzati da soggetti italiani che, non avendo i requisiti per operare nel mercato assicurativo nazionale, acquisiscono il controllo di società assicurative stabilite in altri paesi dell'Unione europea, in modo da beneficiare dei controlli meno stringenti ivi previsti e operare in Italia in regime di libera prestazione di servizi. Tali soggetti – alcuni dei quali sottoposti a indagini dell'Autorità giudiziaria – operano frequentemente nel ramo cauzione, rilasciando polizze fideiussorie anche a

⁶² Si veda il § 3.5.

favore di enti pubblici.

Il 13 dicembre 2013 l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli e la UIF hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa volto a rafforzare la reciproca collaborazione. Il Protocollo consente di rendere operativo l'accesso della UIF alla base-dati in possesso dell'Agenzia, che contiene le dichiarazioni relative ai movimenti al seguito di denaro contante di importo pari o superiore a 10.000 euro⁶³.

Agenzia Dogane e
monopoli

L'Agenzia trasmetterà, inoltre, alla UIF i dati da cui emergano fatti che possono essere correlati al riciclaggio. L'Unità fornirà all'Agenzia notizie su fenomeni rilevanti ai fini dei controlli sui movimenti transfrontalieri. L'accordo consentirà alle due autorità di scambiare informazioni sui risultati delle attività di analisi e sugli studi condotti sui flussi finanziari.

⁶³ Cfr. d.lgs. n. 195/2008.

8. LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE

8.1. Lo scambio di informazioni con FIU estere

Il sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si basa, secondo gli *standard* internazionali e le regole comunitarie, sul ruolo essenziale svolto dalle FIU. Queste, a livello nazionale, accentrano le informazioni relative alle operazioni sospette per sviluppare analisi finanziarie e favorire i successivi accertamenti investigativi; sul piano internazionale, le FIU formano un'ampia rete di collaborazione per lo scambio di informazioni utili all'approfondimento di casi in cui sussistono collegamenti con l'estero.

Le FIU presentano tratti comuni nelle funzioni e nell'attività di collaborazione reciproca; allo stesso tempo, notevole è la varietà delle caratteristiche istituzionali e organizzative assegnate a tali unità nei rispettivi ordinamenti nazionali.

Nozione e modelli di FIU

L'attuale definizione di *Financial Intelligence Unit* è stata elaborata dal Gruppo Egmont nel 1995, trasfusa negli *standard* GAFI e recepita in ambito europeo con la Decisione del Consiglio n. 2000/642/GAI e con la Direttiva n. 2005/60/CE.

Le nuove Raccomandazioni GAFI del 2012 consolidano e precisano gli elementi distintivi di tale tipologia di autorità, competente a ricevere e analizzare le segnalazioni di operazioni sospette e le altre informazioni rilevanti, comunicare agli organismi investigativi e giudiziari i risultati di tali analisi, acquisire ulteriori informazioni dai soggetti obbligati, scambiare informazioni all'interno della rete mondiale delle FIU appartenenti al Gruppo Egmont (attualmente 139).

La scelta della natura e degli assetti organizzativi di ciascuna FIU è rimessa ai singoli ordinamenti nazionali. L'esame comparato mostra una varietà di modelli riconducibili, con alcune approssimazioni, alle seguenti tipologie di unità: investigativa, giudiziaria, amministrativa, mista.

La maggior parte delle FIU europee sono inquadrabili nel modello amministrativo ovvero in quello investigativo o giudiziario. Le FIU investigative (quali le Unità del Regno Unito e della Germania) sono per lo più reparti di polizia specializzati; quelle giudiziarie (ad esempio, l'Unità del Lussemburgo) sono istituite presso uffici della magistratura. Le FIU di natura investigativa o giudiziaria si caratterizzano per l'enfasi sull'attività di indagine e per l'ampio accesso alle informazioni di polizia domestiche e internazionali; tali tipi di unità possono scontare una minore facilità di conoscenza e approfondimento delle informazioni finanziarie.

Le FIU di natura amministrativa sono in alcuni casi collocate nell'ambito di ministeri (ad esempio in Francia e Belgio), in altri presso le banche centrali (così in Italia e Spagna). I vantaggi delle FIU amministrative attengono essenzialmente all'ampia e fluida collaborazione con i soggetti segnalanti e alla particolare specializzazione tecnica nell'analisi finanziaria, che valorizzano l'autonomia di tale funzione rispetto alla fase investigativa, massimizzando l'efficacia del complessivo processo. Per assicurare la necessaria efficienza dell'azione di contrasto si rendono

necessari idonei meccanismi di coordinamento tra FIU e autorità investigative e giudiziarie

Le FIU di natura “mista” o “ibrida” rappresentano una scelta minoritaria, che può derivare dalla fusione di distinte autorità preesistenti. La componente amministrativa normalmente prevale nella *governance* della struttura; il contributo investigativo si concentra sul piano operativo.

In Italia, il d.lgs. n. 231/2007 ha confermato per la FIU nazionale la scelta del modello amministrativo, in continuità con il precedente assetto definito nel 1997. La UIF, istituita presso la Banca d'Italia, ha assunto le funzioni antiriciclaggio in precedenza svolte dal soppresso Ufficio Italiano dei Cambi (UIC).

In origine, il legislatore italiano aveva collocato dette funzioni presso organismi di polizia: il decreto-legge n. 143/1991, convertito dalla l. n. 197 del 1991, individuava, infatti, le locali questure quali autorità preposte a ricevere le segnalazioni di operazioni sospette. L'esperienza maturata suggerì successivamente, con il d.lgs. n. 153/1997, di accentrare tali compiti presso l'UIC, autorità amministrativa interposta tra i segnalanti e le autorità inquirenti, con ciò valorizzando la distinzione tra le segnalazioni di operazioni sospette e le denunce di reati e quella tra compiti di analisi finanziaria e di accertamento investigativo, nonché rafforzando la riservatezza del segnalante e favorendone la collaborazione attiva.

La predetta linea di *policy* è confermata e rafforzata dall'istituzione, ad opera del d.lgs. n. 231/2007, dell'Unità d'Informazione Finanziaria, collocata in posizione di autonomia gestionale e operativa presso la Banca d'Italia e caratterizzata da soggettività funzionale e specifica competenza per l'analisi finanziaria. L'autonomia della UIF, in linea con gli *standard* internazionali, è garantita, oltre che dalla particolare *governance* dell'Unità, anche dalla posizione di indipendenza della Banca d'Italia nell'ambito del Sistema Europeo delle Banche Centrali.

Le regole comunitarie vigenti, confermate nella bozza di quarta direttiva, stabiliscono uno *standard* inderogabile di “multidisciplinarietà” secondo il quale la FIU, a prescindere dalla propria natura organizzativa, deve avere accesso, per lo svolgimento delle proprie attività, “alle informazioni finanziarie, amministrative e investigative necessarie per assolvere i propri compiti in modo adeguato”. In tale prospettiva la UIF ha più volte richiamato, anche alla luce dei rilievi formulati dal GAFI nel Rapporto di *Mutual Evaluation* dell'Italia del 2006, la necessità di allineare la disciplina domestica che attualmente limita l'accesso dell'Unità alle informazioni investigative solo per le esigenze della collaborazione internazionale, non prevedendolo anche per lo svolgimento delle proprie funzioni di analisi.

8.1.1. Le richieste a FIU estere

Lo scambio di informazioni con FIU di altri paesi costituisce una componente essenziale dell'attività di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette svolta dalla UIF. Lo scambio consente anche di ottenere elementi utili per lo svolgimento di indagini su casi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Nel corso dell'ultimo quinquennio il numero di richieste complessivamente formulate dalla UIF alle omologhe agenzie estere è andato significativamente aumentando anche con l'utilizzo di nuove modalità di collaborazione (cfr. *Tavola 8.1*).

Tavola 8.1

	Richieste effettuate a FIU estere				
	2009	2010	2011	2012	2013
Per rispondere a esigenze dell'Autorità giudiziaria	60	89	128	137	124
Per esigenze di analisi interna	19	37	44	80	56
<i>Known/unknown⁽¹⁾</i>	-	-	-	-	270
Totale	79	126	172	217	450

(1) Tale dato non è stato rilevato in modo autonomo negli anni antecedenti al 2013.

In particolare, al fine di intensificare lo scambio e di aumentarne l'efficacia, a partire dal secondo semestre del 2013 è stato dato sistematico impulso alle richieste del tipo *known/unknown* con le quali, in deroga agli ordinari requisiti di motivazione e descrizione del caso richiesti per la collaborazione tra FIU, si individua la presenza di informazioni su determinati soggetti presso controparti estere. In caso di riscontro positivo, lo scambio informativo viene sviluppato attraverso il successivo invio della richiesta motivata. Le richieste *known/unknown* valorizzano le potenzialità della piattaforma FIU.NET e consentono di realizzare con immediatezza scambi informativi mirati con le altre FIU europee⁶⁴.

Con la nuova prassi sono state inviate 270 richieste, relative a oltre 300 soggetti (persone fisiche, enti o società) sulla base di una selezione dei casi con collegamenti esteri suscettibili di essere approfonditi mediante la collaborazione delle FIU europee. Circa 100 soggetti sono risultati conosciuti dalle FIU interessate dalle richieste.

⁶⁴ Il Progetto FIU.NET, promosso dalla Commissione europea per favorire la collaborazione tra le FIU dei paesi membri, ha preso l'avvio nel 2000. Esso è volto alla creazione di una piattaforma telematica di comunicazione caratterizzata da elevati *standard* di sicurezza e dalla capacità di integrarsi con le procedure informatiche delle FIU partecipanti. L'infrastruttura FIU.NET si affianca alla rete globale gestita dal Gruppo Egmont (denominata *Egmont Secure Web*), caratterizzandosi per le più ampie funzionalità offerte.

Scambi informativi per esigenze dell'Autorità giudiziaria

Oltre che utile strumento per l'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, lo scambio di informazioni con le FIU estere risulta spesso cruciale nell'ambito della collaborazione che la UIF presta agli organi giudiziari e investigativi italiani in indagini su casi di riciclaggio internazionale.

Le informazioni acquisite dalle controparti estere, utilizzate sulla base e nei limiti del previo consenso di queste ultime, si sono rivelate in diversi casi estremamente utili a orientare le indagini, ad attivare misure cautelari e coercitive (sequestro, confisca), ad effettuare circostanziate rogatorie internazionali.

Nel corso del 2013 la UIF ha effettuato 124 richieste di informazioni a FIU estere nell'ambito di attività di collaborazione con la magistratura e gli Organi investigativi. I riscontri ottenuti hanno reso possibile tracciare la provenienza o la destinazione di flussi finanziari relativi a proventi di reato e ottenere informazioni su disponibilità e ubicazione di risorse da sottoporre a misure cautelari o coercitive.

Tra le principali controparti destinatarie delle richieste effettuate dalla UIF figurano, nell'Unione europea, le FIU di Lussemburgo, Francia, Germania, Malta e Cipro e, al di fuori dell'Unione, le FIU di Svizzera e Repubblica di San Marino.

La gran parte delle richieste si riferisce all'approfondimento di operazioni effettuate presso intermediari italiani con controparti estere; l'obiettivo in questi casi è principalmente quello di risalire all'origine dei fondi o di verificarne l'utilizzo. In molti casi, le informazioni richieste mirano a individuare la titolarità effettiva di società o altri enti costituiti all'estero.

La UIF scambia informazioni con FIU di altri paesi secondo le regole stabilite dall'art. 9 del d.lgs. n. 231/2007 e nella cornice dei comuni *standard* europei e internazionali (definiti dal GAFI e dal Gruppo Egmont). L'ordinamento di alcuni paesi subordina la possibilità di collaborazione internazionale della propria FIU alla previa definizione di accordi bilaterali (*Memoranda of Understanding*): in questi casi, le Raccomandazioni del GAFI richiedono di stipulare tali accordi tempestivamente e con il maggior numero possibile di controparti.

I rapporti con la AIF della Santa Sede

La legislazione antiriciclaggio della Santa Sede/Stato Città del Vaticano è stata recentemente interessata da modifiche nella prospettiva di un progressivo allineamento agli *standard* internazionali. Nel dicembre 2012 è stata rimossa la previsione secondo cui i protocolli d'intesa, presupposto necessario per la collaborazione dell'Autorità di Informazione Finanziaria della Santa Sede (AIF) con altre FIU, dovevano essere sottoposti ad apposito "nulla osta" della Segreteria di Stato vaticana.

Questo intervento normativo, in linea con gli *standard* internazionali in materia di indipendenza delle FIU, ha favorito l'ammissione nel 2013 della AIF nel Gruppo Egmont.

In tale contesto, il 26 luglio 2013 è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra la UIF e la AIF che impegna le due autorità a scambiare ampie e complete

informazioni per lo svolgimento dei rispettivi compiti di analisi finanziaria di operazioni sospette. Il Protocollo assume particolare rilievo in considerazione delle strette interconnessioni territoriali ed economico-finanziarie tra i due Stati.

La UIF ha siglato l'accordo nell'auspicio di avviare una effettiva e proficua collaborazione con la AIF anche in considerazione dell'attuale fase di revisione dell'ordinamento e del sistema finanziario vaticani e, in particolare, del processo di *due diligence* sui conti intrattenuti presso l'Istituto per le Opere di Religione (IOR).

La positiva evoluzione del quadro normativo vaticano è riconosciuta nel *Progress Report* di *follow-up* della *Mutual Evaluation* del Vaticano approvato da Moneyval a dicembre 2013 che, al contempo, sottolinea la necessità di compiere rapidi progressi sul piano dell'operatività e dell'efficacia.

Criticità nella
collaborazione
tra FIU

La collaborazione con controparti estere, pur confermandosi uno strumento di essenziale importanza, presenta tuttavia criticità che ne limitano l'efficacia.

In alcuni paesi, la FIU può prestare collaborazione limitatamente a richieste su fatti che costituiscano reato presupposto di riciclaggio nel proprio ordinamento. Questo vincolo è particolarmente frequente con riguardo ai reati fiscali, per i quali lo scambio di informazioni registra significative limitazioni. Le nuove raccomandazioni del GAFI, che contemplano esplicitamente la categoria dei *tax crimes* quali delitti presupposto, potranno contribuire, specie a seguito del quarto ciclo di *mutual evaluation*, a superare o quantomeno a contenere tale problema. Sul punto è in corso il confronto in sede comunitaria nell'ambito dei lavori per la predisposizione della quarta direttiva⁶⁵.

In alcuni paesi le FIU incontrano limitazioni nei poteri disponibili per acquisire informazioni o nella capacità di fornirle a controparti estere. Anche su tali aspetti intervengono gli *standard* e le regole internazionali, che richiedono più incisivi poteri informativi per le FIU e l'utilizzo di tali poteri anche per fornire la collaborazione richiesta dalle controparti estere.

L'assenza in molti paesi di *database* accentrati con informazioni sulla titolarità di rapporti bancari e finanziari costituisce un ulteriore fattore che limita l'efficacia della collaborazione.

Criticità sussistono infine per le segnalazioni di operazioni sospette effettuate da intermediari comunitari operanti in regime di libera prestazione di servizi. Secondo le previsioni comunitarie infatti, tali segnalazioni devono essere trasmesse alla FIU del paese nel quale il segnalante è stabilito; la FIU del paese nel quale l'attività potenzialmente illecita viene posta in essere può pertanto non ricevere le informazioni necessarie per attivare tempestivamente i propri approfondimenti. Questo fenomeno si manifesta in particolare nel settore degli istituti di pagamento, che frequentemente svolgono la propria attività operando all'estero, dal proprio paese di stabilimento, in regime di libera prestazione di servizi. In assenza di un quadro normativo comunitario uniforme, le FIU europee hanno avviato prassi di collaborazione basate sulla trasmissione di comunicazioni spontanee con le quali le informazioni vengono portate a conoscenza delle Unità dei paesi in cui ha avuto luogo l'operatività sospetta. L'attuale testo della quarta direttiva riconosce tale prassi, inquadrandola in apposite disposizioni.

⁶⁵ Si veda il § 1.1.

8.1.2. Le richieste e le informative spontanee di FIU estere

Anche nel 2013 è proseguito il *trend* di crescita delle richieste di collaborazione pervenute alla UIF da FIU estere e delle informative inviate spontaneamente da tali controparti, soprattutto attraverso la rete Egmont.

Tavola 8.2

<i>Richieste e informative spontanee di FIU estere – Suddivisione per canale</i>					
	2009	2010	2011	2012	2013
Canale Egmont	561	482	467	429	519
Canale FIU.NET	136	143	229	294	274
Totale	697	625	696	723	793

Le richieste ricevute vengono sottoposte dalla UIF a un'analisi iniziale per valutare le caratteristiche del caso oggetto della collaborazione e la sua eventuale rilevanza anche per i profili di competenza diretta dell'Unità.

Le richieste hanno sovente ad oggetto informazioni che non sono già disponibili presso la UIF. In questi casi l'Unità si attiva per ottenere gli ulteriori elementi necessari, acquisendoli dai soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio (ad esempio, informazioni relative all'uso di conti o all'utilizzo e alla provenienza di fondi) ovvero da archivi esterni (particolarmente utile l'archivio dei rapporti finanziari); nei numerosi casi in cui le controparti estere richiedano informazioni investigative (relative, ad esempio, a precedenti penali o indagini in corso), la UIF fornisce tali riferimenti dopo averli acquisiti dai competenti Organi investigativi ai sensi dell'art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 231/2007.

Il contenuto delle informative spontanee e delle richieste ricevute viene, in linea generale, condiviso con gli Organi investigativi, per ulteriori eventuali attività di accertamento di competenza, una volta ottenuto il preventivo consenso dalla FIU estera.

Analogamente a quelle formulate dalla UIF, la maggior parte delle richieste di collaborazione ricevute ha come controparti FIU di paesi dell'Unione europea, cui si aggiungono le FIU della Repubblica di San Marino e della Svizzera. Con queste ultime due Unità nel corso del 2013 sono stati organizzati incontri bilaterali specificamente dedicati all'analisi di casi di comune interesse e al miglioramento delle prassi di cooperazione.

8.1.3. FIU-NET e *matching*

La disponibilità di strumenti tecnici sofisticati e in costante aggiornamento ha reso possibile la configurazione di nuove forme di collaborazione e scambio di informazioni. In particolare, le caratteristiche funzionali evolute dell'infrastruttura

FIU.NET consentono lo sviluppo di forme innovative di utilizzo a supporto della collaborazione internazionale.

Oltre che agevolare gli scambi per l'approfondimento di specifiche situazioni, FIU.NET consente di realizzare l'incrocio di intere basi-dati per l'individuazione di ricorrenze (*match*) di nominativi segnalati in diversi paesi anche in assenza di collegamenti internazionali già rilevati.

Attraverso il *Case Match* le FIU, nel formulare richieste di informazioni relative a posizioni individuali a una o più controparti, identificano ogni eventuale ulteriore corrispondenza presente negli archivi resi disponibili dalle FIU partecipanti. Si tratta di uno sviluppo delle richieste del tipo *known/unknown* grazie al quale il riscontro non è limitato agli archivi di una specifica FIU interpellata ma deriva dall'incrocio automatico con gli archivi resi disponibili dalle FIU partecipanti.

Nel *Cross Match*, anziché prendere le mosse da un caso specifico o da una posizione individuale, si procede all'incrocio complessivo di intere basi-dati per l'individuazione di corrispondenze anagrafiche non precedentemente note in relazione a ciascuno dei soggetti censiti. Si tratta di una funzionalità che può rivelarsi particolarmente utile sia per l'individuazione di collegamenti esteri relativi a soggetti dei quali si ignorava l'esposizione internazionale, sia per lo svolgimento di attività di analisi strategica individuando fenomeni di rilievo transnazionale.

Lo strumento del *matching* si basa sulla criptazione delle informazioni rese disponibili per l'incrocio. L'interrogazione fa emergere unicamente la presenza di ricorrenze presso altre FIU; per l'eventuale acquisizione delle relative informazioni si rende necessario, nei casi in cui ciò sia ritenuto utile, procedere a successive richieste di carattere mirato e motivato. Il *matching* dunque si aggiunge agli strumenti consueti dello scambio di informazioni come metodo propedeutico, idoneo ad ampliare l'ambito della collaborazione attraverso l'individuazione di collegamenti internazionali non conosciuti e, proprio per questo, di potenziale elevato interesse.

La UIF ha avviato nel 2013 iniziative di *matching* multilaterale, esteso all'incrocio con gli archivi già resi disponibili da sei FIU attraverso FIU.NET, nonché esercizi di *matching* bilaterale attraverso accordi con FIU con le quali sussistono stretti legami operativi.

8.2. La partecipazione a organismi internazionali

La UIF partecipa attivamente ai lavori degli organismi internazionali competenti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, contribuendo in particolare allo sviluppo e alla condivisione di regole e prassi in materia.

8.2.1. L'attività del GAFI

La partecipazione della UIF ai lavori del GAFI è assicurata con continuità nell'ambito della delegazione italiana presieduta dal MEF.

Quarto ciclo
di valutazioni

Nel 2013 il GAFI ha approvato la nuova *Methodology for Assessing Compliance and Effective Implementation of the FATF Recommendations*, che costituisce il principale

strumento per lo svolgimento del quarto ciclo di *Mutual Evaluation* dei paesi membri, basata sugli *standard* approvati nel febbraio 2012.

La Metodologia si articola in criteri per la valutazione della “conformità tecnica” (*technical compliance*) dei sistemi nazionali antiriciclaggio agli standard del GAFI e in obiettivi (*outcome*) e indicatori (*core issue*) per la valutazione dell’efficacia (*effectiveness*) delle misure in concreto adottate da ciascun paese e dell’azione svolta dalle autorità competenti. La parte relativa all’efficacia si ispira a una logica basata sull’individuazione di obiettivi: l’obiettivo tendenziale di eliminare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo è specificato in tre “obiettivi intermedi” e in undici “obiettivi immediati”, dedotti dagli *standard* attraverso un processo di accorpamento in gruppi omogenei.

La UIF ha seguito i lavori per la predisposizione della Metodologia sia nell’ambito della delegazione italiana al GAFI sia attraverso il Gruppo Egmont. Uno degli indirizzi di fondo perseguiti è stato quello di conferire specifico rilievo alla valutazione dell’efficacia dell’attività delle FIU (con particolare riferimento alle caratteristiche, alle funzioni e ai poteri, nonché alla collaborazione internazionale tra di esse). Altro punto essenziale di attenzione è stato il nesso tra le valutazioni sulla conformità tecnica e quelle sull’efficacia, allo scopo di evitare che sistemi nazionali possano essere considerati efficaci pur in presenza di carenze nell’assetto normativo-istituzionale.

Il GAFI ha anche definito il documento di *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CTF Mutual Evaluations*, nel quale vengono indicate le fasi in cui si articola il processo di valutazione, e ha predisposto il calendario delle valutazioni. Sono state organizzate iniziali sessioni di *training* per la formazione di valutatori; alla sessione svoltasi nel 2013 presso il MEF hanno partecipato quattro esperti della UIF. Un addetto della UIF è impegnato nella *Mutual Evaluation* del Belgio.

L’Italia sarà tra i primi paesi membri ad essere esaminato nel quarto ciclo di valutazione. A luglio 2014 dovranno essere inviati al Segretariato del GAFI i primi elementi sulla *technical compliance*, nel successivo mese di settembre quelli relativi all’*effectiveness*, la visita *on-site* del *team* di valutazione è prevista per il gennaio 2015 e la discussione del rapporto finale nella Plenaria del GAFI del giugno 2015. Il processo domestico di preparazione è stato avviato con il coordinamento del MEF e la partecipazione di tutte le autorità e i soggetti interessati.

È in fase di completamento il *risk-assessment* nazionale⁶⁶, presupposto essenziale del sistema antiriciclaggio prefigurato dai nuovi *standard* del GAFI e tassello importante del processo di valutazione.

Nella riunione plenaria del giugno 2013 il GAFI ha approvato una revisione della propria organizzazione tenendo conto dell’esperienza maturata e, soprattutto, dell’aggiornamento delle Raccomandazioni. In base alla nuova organizzazione il GAFI articola la propria attività in cinque gruppi di lavoro, differenziati per aree tematiche e formati da esponenti delle autorità nazionali competenti (tra cui le FIU). Le *policy* e le

Revisione
organizzativa

⁶⁶ Si vedano il § 7.2 e il § 7.2.1.

proposte elaborate vengono poi discusse nella Plenaria, cui spetta l'adozione delle decisioni finali e l'approvazione dei documenti predisposti dai gruppi.

La riorganizzazione è tesa, in particolare, a garantire un'efficace attuazione dei nuovi standard e a supportare adeguatamente le attività connesse con il quarto ciclo di Mutual Evaluation. Tra le linee di fondo della revisione organizzativa figura la più chiara separazione tra i compiti connessi all'elaborazione di standard e alle valutazioni sulla compliance, da una parte, e quelli relativi alla formulazione di policy e linee-guida, dall'altra. La tradizionale attività di ricognizione e approfondimento delle tipologie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo verrà svolta unitamente ad attività connesse alla valutazione del rischio, sia sul piano della metodologia sia attraverso la diretta individuazione di fattori di rischio. Prosegue l'impegno per l'individuazione di paesi caratterizzati da "deficienze strategiche" nei propri sistemi antiriciclaggio e delle relative contromisure applicabili.

Nella partecipazione ai Gruppi di Lavoro, la UIF presta particolare attenzione alle attività connesse all'elaborazione di linee-guida e *best practices* su aspetti di rilievo delle nuove Raccomandazioni (*beneficial ownership*, *risk based approach*, implicazioni delle misure di *data protection* sui presidi antiriciclaggio, attività di *enforcement* e controllo). Nell'approfondimento delle tipologie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, l'impegno è stato soprattutto rivolto ai progetti relativi al trasferimento fisico di denaro contante, alle transazioni in oro, all'abuso delle organizzazioni *no-profit*. Tra i progetti futuri particolare interesse riveste quello relativo allo sviluppo e all'utilizzo di monete virtuali, oggetto di attenzione anche in altre sedi internazionali.

Gli approfondimenti in corso nel GAFI evidenziano che le organizzazioni no-profit hanno caratteristiche attraenti per i gruppi terroristici; infatti, le dichiarate finalità "altruistiche" appaiono idonee a ingenerare fiducia e possono favorire l'accesso a fonti di finanziamento, spesso in contante ovvero in forme non tradizionali (ad esempio, attraverso piccoli conferimenti da parte dei membri delle comunità di riferimento). Tali organizzazioni possono essere utilizzate per fornire coperture o supporto logistico ad attività illecite, per sviluppare consenso politico-ideologico, per raccogliere fondi da destinare a gruppi terroristici. Le FIU possono svolgere un ruolo cruciale per l'individuazione di casi d'interesse. Tuttavia, occorre evidenziare l'esiguità del numero delle segnalazioni di operazioni sospette relative a possibili casi di finanziamento del terrorismo collegati a organizzazioni no-profit. È essenziale, in questi casi, la collaborazione tra le autorità coinvolte nei controlli, attraverso lo scambio di informazioni.

Il GAFI dovrà sostenere l'articolato processo di lavoro connesso allo svolgimento delle *Mutual Evaluation* nell'ambito del quarto ciclo. Le complesse attività necessarie verranno svolte, in particolare, dai *team* internazionali di valutazione (composti a rotazione da esperti delle delegazioni nazionali) e da gruppi di lavoro costituiti *ad hoc* per la revisione dei rapporti di valutazione e per la preparazione della relativa discussione. L'*Evaluation and Compliance Group* svolgerà un ruolo di coordinamento e supervisione, curando l'uniformità delle valutazioni e l'appropriata applicazione della relativa Metodologia. La Plenaria offrirà la sede per la discussione dei rapporti e, attraverso l'assunzione delle relative decisioni su ciascun rapporto, formerà la casistica sull'applicazione delle Raccomandazioni. Di particolare interesse è l'attività di monitoraggio che verrà svolta sulle prime procedure di *assessment* per assicurare la uniforme interpretazione e applicazione degli *standard* e della Metodologia.